

La Retraite Nationale des Vieux Travailleurs

THÈSE

POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Présentée et soutenue le 9 Mai 1939, à 14 heures

PAR

Lucien LEGRAIN

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. OUALID, *Professeur*

ASSESSEURS { M. NOYELLE, *Professeur*
M. DOLLÉANS, *Professeur*

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE
RUE SOUFFLOT, PARIS (V')

1939

La Retraite Nationale
des
Vieux Travailleurs



Digitized by the Internet Archive
in 2026

La Retraite Nationale des Vieux Travailleurs

THÈSE

POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Présentée et soutenue le 9 Mai 1939, à 14 heures

PAR

Lucien LEGRAIN

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. OUALID, *Professeur*

ASSESSEURS { M. NOYELLE, *Professeur*
M. DOLLÉANS, *Professeur*

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE
RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)
1939

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



NOTIONS PRÉLIMINAIRES

Deux ouvrages (1) assez récents du Bureau International du Travail ont exposé les mesures prises par la plupart des nations pour préserver leurs ressortissants contre les conséquences pécuniaires des principaux risques de l'existence : maladie, infirmités, chômage, vieillesse. Douze pays (2) avaient recours dans ce but en 1933, à des allocations d'assistance, sans contrepartie de la part des intéressés, vingt-six (3) la même année utilisaient des primes d'assurance, fruits de versements préalables effectués collectivement par les intéressés et combinées parfois aux allocations du système précédent.

Le mouvement s'est poursuivi depuis, de nombreux gouvernements ayant amélioré les régimes existants ou en ayant créé de toutes pièces.

Les différents problèmes soulevés à propos des mesures susceptibles de soulager ou de prévenir la misère ont donc trouvé actuellement sinon des solutions définitives, du moins une série de solutions partielles répondant plus ou moins aux nécessités de temps et de lieu.

En examinant rapidement l'évolution — qui fut analogue

(1) B.I.T. : *Pensions contributives*. Genève, 1933. — B.I.T. : *L'assurance invalidité vieillesse obligatoire*. Genève, 1933.

(2) Australie, Canada, Danemark, France, Grande-Bretagne, Irlande du Nord, Etat-Libre d'Irlande, Nouvelle-Zélande, Terre-Neuve, Union-Sud Africaine, Uruguay, Etats-Unis.

(3) Allemagne, Argentine, Belgique, Brésil, Bulgarie, Chili, Cuba, Danemark, Equateur, Espagne, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Etat-Libre d'Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suède, Suisse, Tchéco-Slovaquie, U.R.S.S., Uruguay, Yougoslavie.

dans presque tous les pays — suivant laquelle se sont développées ces institutions, il sera possible, semble-t-il, d'en déduire pratiquement des conclusions aux controverses les plus importantes dont la matière a jusqu'à présent fait l'objet.

*
* *

Que la misère doive être combattue : nul doute. On ne discute plus de savoir si la préservation des faibles est contraire à la loi naturelle de la survivance des plus aptes ou si le fardeau qu'elle impose doit être écarté comme trop lourd aux éléments actifs de la population.

Il suffit de faire appel sur ce point à des notions très élémentaires. De morale d'abord, puisque l'objet de celle-ci n'est pas de suivre l'ordre naturel mais de tendre à lui superposer un ordre humain, puisque la civilisation moderne met l'accent sur la personnalité humaine et que l'éminente dignité de cette personnalité implique aide et secours contre toute déchéance. D'intérêt bien entendu en outre car la misère : c'est la mendicité, le crime, la maladie, le déséquilibre social et ce n'est l'intérêt bien compris de personne de voir se développer de tels maux.

Cette nécessité est ressentie — plus ou moins nettement — mais toujours très tôt dans la vie d'une société.

La réaction immédiate c'est l'assistance privée sous sa forme individuelle.

Elle est excellente pour l'assistant, en tant qu'instrument de perfectionnement individuel favorisant les penchants altruistes, mais elle risque d'être insuffisante pour l'assisté parce que trop aléatoire et trop précaire.

L'assistance privée sous une forme collective, à base religieuse ou corporative, lui est déjà préférable ; elle dispose de ressources plus importantes, elle est mieux organisée. On lui reproche, par contre, de manquer d'impartialité, de subordon-

ner trop souvent l'octroi des secours à l'adhésion à des formations religieuses ou politiques.

L'Etat est ainsi naturellement conduit à prendre en main lui-même l'assistance qui devient alors l'assistance publique. Disposant de personnels nombreux et spécialisés, de ressources sûres et abondantes, présentant des garanties présumées d'impartialité, l'assistance publique, partant de secours fragmentaires, perfectionne graduellement son organisation ; sa forme la plus évoluée consiste en un système de pensions gratuitement octroyées qui ouvrent non des droits acquis mais une aptitude légale aux intéressés remplissant les conditions voulues. Pour lui maintenir la souplesse désirable, que risque de lui faire perdre son caractère étatique, l'assistance publique est généralement très décentralisée, les pouvoirs de décision sont réservés à des commissions locales comprenant des représentants de toutes les collectivités publiques. Ces représentants en contact avec les assistés sont qualifiés pour attribuer des indemnités raisonnables et pour concilier équitablement les intérêts en présence.

L'assistance publique n'échappe évidemment pas à toute critique. Elle est anonyme, entre l'assistant — qui est un fonctionnaire — et l'assisté ne surgit pas la vertu efficiente de la charité individuelle. Gérée par l'Etat, elle risque d'entraîner pour lui des frais assez élevés. Quant à développer le nombre des indigents c'est un argument que ne confirment guère les statistiques (1).

Comme toute œuvre humaine elle n'est pas parfaite ; on reconnaît cependant qu'il est difficile de trouver une forme d'assistance plus adéquate, elle tire son mérite des lacunes de l'assistance privée, elle ne l'exclut pas : l'une et l'autre peuvent se juxtaposer dans l'intérêt de tous.

(1) Voir infra, page 24.

*
* *

Il n'est pas possible cependant d'estimer que l'assistance représente la meilleure solution aux problèmes de la misère. Même parvenue à des formes perfectionnées, elle ne constitue jamais qu'une mesure de soulagement à un mal déjà né, et même si l'assisté ne porte pas la responsabilité de son état, il n'échappe pas au sentiment toujours déprimant de dépendre du bon vouloir d'autrui.

Ajoutons que les secours ne peuvent pas dépasser certaines limites, sans devenir des charges écrasantes pour les finances publiques, qu'ils comportent toujours une part d'arbitraire et l'on comprend que tout naturellement l'assurance soit apparue peu à peu comme une solution hautement préférable.

En sa faveur on fait valoir des arguments d'ordre moral, social, économique.

Argument d'ordre moral : C'est justement celui de la personnalité humaine qui sous un autre aspect est à nouveau invoqué. L'assurance qui est une forme de la prévoyance suppose une privation de la part de l'individu. Le renoncement à un bien présent pour un bien futur. Elle aboutit à une contrainte de l'individu sur soi-même et il n'est pas besoin de rappeler le rôle de l'effort à la base de la personnalité.

Argument d'ordre social : A la conscience de sa responsabilité propre s'ajoute en outre pour l'individu celle de sa responsabilité dans le groupe, ce qui n'est pas un moindre mérite dans une société où le principal mobile d'action est l'intérêt personnel.

Argument d'ordre économique enfin : Le rôle économique de l'assurance c'est celui même de l'épargne, une des bases de notre civilisation matérielle puisque celle-ci repose en partie sur l'accroissement progressif des richesses, sur l'effort long et

patient des générations successives se transmettant des biens toujours plus nombreux.

La supériorité de l'assurance sur l'assistance est donc presque évidente. L'individu acquiert par elle le sentiment d'être son propre soutien. A l'attente d'un secours problématique et de montant incertain fait place la certitude d'une prestation inconditionnelle, définie d'avance, obtenue en vertu d'un droit acquis grâce à des sacrifices antérieurs.

Mais c'est ici que dans le cadre même de l'assurance se pose l'importante question de la liberté ou de l'obligation.

Il s'agit de savoir si toute latitude doit être laissée aux individus de s'assurer ou si l'Etat peut les contraindre à s'intégrer dans des systèmes plus ou moins étendus d'assurance. On se demande si cette obligation n'est pas contraire à la liberté individuelle, au droit de propriété, si son automatisme ne va pas faire perdre à l'assurance sa valeur morale. Et si l'Etat, comme c'est vraisemblable, prend en mains la gestion des organismes nouveaux ne devrait-on pas redouter alors les objections classiques opposées à toute gestion collective.

On pourrait évidemment discuter sans fin sur ces points.

Mais il faut choisir et un certain nombre de faits semblent permettre de le faire aujourd'hui.

Si la misère, pour des raisons d'humanité et d'ordre public, doit être évitée, l'assurance apparaît comme le moyen, de loin le meilleur, pouvant être employé à cet effet.

Or il est évident — et il n'est pas question de le leur reprocher — que des fractions importantes de la population ne sont pas à même d'avoir de leurs intérêts lointains un sentiment suffisamment précis. L'auraient-elles que la modicité de leurs gains individuels et l'instabilité des conditions économiques générales, risquent de compromettre les résultats de l'épargne ou de l'assurance privée.

Telles sont bien, semble-t-il, les raisons qui ont conduit à notre époque la plupart des Etats à créer de vastes systèmes d'assurances collectives et obligatoires.

Le seul point pouvant encore prêter à discussion est la limite de cette obligation et la détermination des catégories de citoyens dont l'assujettissement sera requis.

Mais sur le principe le débat n'est plus aujourd'hui ouvert dans la pratique.

De l'assistance privée à l'assistance publique, de l'assistance à l'assurance, de l'assurance libre à l'assurance obligatoire, il est ainsi possible d'établir une suite de rapports.

De ces rapports on ne prétendra certes pas déduire une hiérarchie absolue. L'évolution s'est faite souvent en dehors de toute raison intrinsèque et par le seul jeu des influences politiques des partis intéressés. Mais on ne peut néanmoins négliger cette évolution. Au seuil de la présente étude consacrée spécialement au problème du risque vieillesse mais où ces notions générales s'opposeront constamment, il a donc paru utile de marquer l'appréciation qui est faite de celles-ci à notre époque par l'ensemble des nations civilisées.

TITRE PREMIER

Réalisations acquises

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

La protection de la vieillesse n'a pendant longtemps fait l'objet des soins d'aucune organisation spécialisée.

On secourait les vieillards indigents au même titre que les autres personnes réduites à la misère par l'effet d'un risque quelconque de l'existence : maladie, infirmité, invalidité, etc.

Au Moyen Age la notion laïque d'assistance n'intervient pas encore. L'Eglise, inspiratrice de la vertu de charité, est l'intermédiaire naturel et unique entre bienfaiteurs et secourus. Elle enseigne que cette vertu doit accompagner la foi et elle provoque un mouvement extraordinaire de charité dont l'apostolat de saint Vincent de Paul n'est qu'un exemple. Le roi donne des aumônes comme les seigneurs et les petites gens mais il n'existe pas de véritables services publics d'assistance. L'Eglise en fait fonction et préside notamment à la gestion des Maisons-Dieu ou Hôtels-Dieu dans lesquels sont reçus les déshérités.

A partir du xiv^e siècle divers abus conduisent le roi à intervenir et les laïcs se mettent à participer, à côté des clercs, à la direction des établissements charitables.

L'assistance est décentralisée, on juge que chaque paroisse doit nourrir ses pauvres, des « bureaux de charité » gèrent les bien affectés.

Cette organisation encore imparfaite contribue à susciter la critique réformatrice du XVIII^e siècle. Déjà se font jour alors les idées avancées aujourd'hui à l'appui des propositions de retraite aux vieux travailleurs. Tout membre de la société, dit-on, a droit à la vie, et si la société ne fournit pas du travail, elle doit assistance. Et l'on conclut que celle-ci ne peut fonctionner que sous forme d'un service public alimenté, comme les autres, par l'impôt.

Les Assemblées révolutionnaires ne demeurent naturellement pas indifférentes à cette question. On lit dans la Déclaration des droits de l'homme que « les secours publics sont une dette sacrée » que « la société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ». Comme en beaucoup d'autres domaines, la Convention chercha ici à faire passer dans la pratique les idées généreuses formulées par la Constituante : il est impossible de passer sous silence le projet présenté par Barère, au nom du Comité de salut public, le 22 floréal an II (1).

« Citoyen, déclare le rapporteur, je viens exciter de nouveau votre patriotisme et vous rappeler le plus saint de vos devoirs. Je dois vous parler des indigents dont le spectacle afflige encore la République ».

Pour écarter définitivement la mendicité qui « avilit l'âme et flétrit le courage », le Comité étendait sa protection aux enfants, aux femmes, aux vieillards. Il proclamait « le droit au travail » pour les hommes valides, le « droit au repos » pour les hommes âgés.

Ses desseins étaient vastes, généreux : retraite aux vieux travailleurs, système d'assistance médicale gratuite, allocation de maladie, allocation aux veuves, allocations familiales agricoles.

(1) *Moniteur Universel* du 23 floréal, An II.

Cependant, soucieux d'établir un projet viable, les premiers bénéficiaires étaient limités aux habitants des campagnes et des bourgs comptant moins de 3.000 habitants parce que « la puissance réelle et la force intérieure appartiennent aux peuples agricoles ». Les artisans des villes « carriers, maçons, charpentiers » pouvaient réclamer la pension car « quelle épargne peut faire un ouvrier auquel on n'accorde qu'un modique salaire, dont le taux se traîne lentement après le rapide surhaussement des denrées ? »

La réforme devait débiter par l'inscription, dans chaque département, sur le livret de la « Bienfaisance nationale » de tout citoyen « âgé de 60 ans, ayant travaillé à la terre ou à l'éducation des troupeaux pendant 20 ans, infirme, indigent, ou hors d'état de travailler ». Ces inscriptions donnaient droit à une pension de 160 livres.

Leur nombre ne devait pas dépasser 400 par « cent mille âmes », chiffre que Barère estimait inférieur à la réalité mais inspiré par la crainte « des extensions, car il est beaucoup plus aisé d'augmenter les dons que de les diminuer ».

Quant aux artisans, dont on estimait les occupations moins pénibles, on exigeait d'eux 27 ans de travail, on ne leur accordait qu'une pension de 120 livres et l'on restreignait leur nombre à 200 par 100.000 âmes.

Barère évaluait à 51.000 — moins du vingtième des populations agricoles — le nombre des intéressés et à 7 millions 480.000 livres les dépenses à prévoir.

Une cérémonie civique — la fête du malheur — était prévue pour la remise des pensions dans chaque chef-lieu de district. En présence des « autorités constituées, des jeunes citoyens des écoles primaires », et de toute la population, l'agent national devait donner lecture du livre de la bienfaisance nationale, puis après « les discours et les hymnes patriotiques »,

femmes, vieillards, indigents, infirmes seraient venus toucher le premier semestre de leur pension.

Ces cérémonies naïves ne devaient jamais se dérouler. La France était déchirée. Thermidor approchait. L'Europe coalisée menaçait nos frontières. Le première République dépensait quatre cents millions par mois pour l'entretien de ses armées...

CHAPITRE II

ASSISTANCE

§ 1° **Assistance familiale**

§ 2° **Assistance privée**

§ 3° **Assistance publique**

Si actuel par les soucis d'universalité qui l'inspirait, le projet de Barrère échoua donc devant des raisons de pur fait, elles aussi d'une actualité brûlante. Il fallut en revenir à des réalisations plus fragmentaires, moins ambitieuses, moins satisfaisantes aussi.

La première réalisation sérieuse fut accomplie sur le plan déjà préparé par les efforts antérieurs : dans le cadre de l'assistance.

Celle-ci constitue encore à l'heure actuelle en France le mode normal de secours pour les vieillards sans ressources ou disposant de ressources insuffisantes.

Elle peut jouer en leur faveur de plusieurs manières : dans le cadre de la famille, des initiatives privées, ou des organismes publics.

Assistance familiale

Assister des ascendants dans la misère est un devoir vulgaire, élémentaire.

Néanmoins pour éviter toute défaillance le législateur en a fait une obligation légale.

D'après les articles 205 et suivants du Code civil les enfants doivent des aliments à leurs père et mère qui sont dans le besoin. Les gendres et belles-filles doivent également et dans les mêmes circonstances, des aliments à leur beau-père et belle-mère, mais cette obligation cesse lorsque celui des époux duquel provenait l'alliance et les enfants issus du mariage sont décédés.

Ces aliments ne sont accordés que dans la proportion du besoin de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit. Ce devoir des enfants faisant d'ailleurs pendant à une obligation analogue des parents est codifié par la loi du 7 février 1924 qui tient pour coupable d'abandon de famille et punit d'un emprisonnement de trois mois à un an ou d'une amende de cent à deux mille francs celui qui, au mépris d'une décision sanctionnant l'obligation alimentaire sera volontairement demeuré plus de trois mois sans déférer à celle-ci.

On ne peut nier l'intérêt de ces dispositions. Objectivement, il faut pourtant reconnaître qu'elles ne donnent pas entière satisfaction. Les vieillards dans le dénuement sont souvent sans famille, et en ont-ils que celle-ci est généralement dans l'impossibilité de les secourir. Le montant de la pension d'autre part dépend de la fortune du débiteur. Or ce dernier qui est jeune peut avoir lui-même un foyer ou aspirer à s'en créer un, la charge pouvant lui être imposée au profit de ses parents risquer donc d'être soit écrasante pour lui, soit insuffisante pour eux. La solidarité familiale, moralement inattaquable, comporte pratiquement trop de lacunes pour constituer une solution complète du problème de la misère.

Assistance privée

On est conduit aux mêmes conclusions par l'examen des secours émanant d'initiatives privées.

Sans revenir sur les objections d'ordre moral étudiées dans l'introduction, il est évident que l'assistance pratiquée par des personnes ou des associations charitables si souple et si féconde soit-elle ne peut être que fragmentaire. Aucune organisation particulière en France n'est assez étendue ni assez riche pour pouvoir exercer son action de façon satisfaisante jusqu'aux points les plus reculés du territoire. L'initiative privée peut compléter l'assistance publique, elle ne saurait la remplacer.

Assistance publique

Elle s'est progressivement aménagée en France au cours du XIX^e siècle. Consistant d'abord en de simples secours d'assistance prévus par la loi du 7 frimaire, an V, elle est méthodiquement organisée actuellement sous la forme de pensions non contributives régies par la loi du 14 juillet 1905.

La loi du 7 frimaire an V a créé les bureaux de bienfaisance qui existent encore aujourd'hui.

Ils sont préposés au service des secours à domicile, aux indigents et aux nécessiteux autres que les malades. Ils sont les organes de l'assistance facultative et communale. Leurs ressources proviennent de diverses dotations, surtout de dons et legs, du produit du droit des pauvres et des subventions éventuelles du conseil municipal.

Une « Commission administrative » composée de quatre membres nommés par le Préfet et de deux membres élus par le Conseil Municipal gère ces bureaux. Elle fixe la quotité des secours et leur durée. Ces derniers, principalement distribués en nature, sont aléatoires et dépendent de la richesse de la commune.

On ne pouvait évidemment en rester là et c'est à la III^e République que revient le mérite d'avoir élaboré une série de lois en faveur :

1° Des indigents malades : assistance médicale gratuite (lois des 15 juillet 1893 et 13 juillet 1935, décret du 30 octobre 1935).

2° Des enfants trouvés, abandonnés ou dont les familles sont très pauvres (loi du 27 juin 1904, modifiée par la loi du 13 juillet 1935 et les décrets du 30 octobre 1935).

3° Des familles nombreuses dépourvues de ressources (loi du 14 juillet 1913 modifiée par la loi du 29 avril 1926, art. 162 et du 31 mars 1931, art. 102).

4° Des femmes en couches et des mères allaitant leurs enfants (primes d'allaitement) (lois du 17 juin 1913, du 30 juillet 1913, du 3 décembre 1917, du 24 octobre 1919, décret du 30 octobre 1935).

5° Des chômeurs (institution des fonds de chômage).

6° Des tuberculeux (loi du 7 septembre 1919).

7° Enfin des vieillards de 70 ans, des infirmes et incurables privés de ressources.

L'assistance aux vieillards est organisée par la loi du 14 juillet 1905 « relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources ». Elle a été modifiée à plusieurs reprises et en dernier lieu par les décrets-lois du 30 octobre 1935 qui ont réorganisé toute la législation de l'assistance.

Comment et dans quelle mesure les vieillards en bénéficient-ils ?

La loi de 1905 a établi seulement un droit à assistance, assistance délivrée soit sous forme d'hospitalisation, soit sous forme d'allocations en argent variant actuellement entre un minimum de 50 frs et un maximum de 100 frs par mois, augmenté éventuellement de suppléments à la charge exclusive de la commune.

C'est une loi d'assistance, par conséquent elle n'attribue pas un véritable droit aux vieillards mais seulement une aptitude

légale à bénéficier des services créés. L'allocation qui leur est attribuée n'est pas une retraite, mais une pension non contributive, elle est inséparable de la notion d'un besoin « né et actuel ».

Pour recevoir des secours, le vieillard doit être âgé de plus de 70 ans, avoir un domicile de secours et figurer sur une liste administrative.

A 70 ans — s'il est sans ressources suffisantes — le vieillard est présumé par la loi incapable d'assurer sa subsistance. Il n'a pas besoin d'en faire la preuve, c'est une présomption.

Quant au domicile de secours c'est le territoire, le département, où le vieillard est qualifié pour être secouru. Depuis les décrets de 1935, ce domicile s'acquiert par une résidence de cinq ans, il ne peut plus être modifié après 65 ans.

Enfin pour être inscrit sur les listes administratives d'assistance, l'intéressé doit d'abord adresser une demande à la mairie de sa résidence, ensuite le bureau de bienfaisance et le Conseil municipal donnent leur avis, une commission cantonale composée du juge de paix président, de deux fonctionnaires financiers désignés par le Préfet, du Conseiller général du canton et du Maire de la commune intéressée, décide de la suite qu'il convient de réserver à la requête.

L'intéressé peut faire appel de la décision devant une commission siégeant au chef-lieu du département et comprenant, sous la présidence du Président du Tribunal, avec trois Conseillers généraux élus par leurs collègues, trois fonctionnaires financiers du département désignés par le Ministre des Finances. A noter que la France est le seul pays où l'on ait créé des organismes spéciaux dont l'unique objet soit de juger les appels interjetés en matière de pension non contributive de vieillesse, ce qui est une garantie pour les intéressés.

Les taux d'allocations varient entre un minimum et un maxi-

mun fixés pour chaque commune du département par le Conseil Général après avis du Conseil Municipal. Celui-ci, toutefois, conserve la faculté de fixer un taux d'allocation qui, tout en respectant le maximum fixé par la loi, excède le chiffre arrêté par le Conseil Général pour la commune considérée mais, dans ce cas, la dépense supplémentaire reste intégralement à la charge de la commune.

Pour chaque assisté l'allocation est calculée en fonction des ressources dont il dispose.

Depuis les décrets-lois de 1935, il y a deux catégories de ressources : celles qui doivent être déduites intégralement de l'allocation maximum prévue, celles qui ne sont déductibles que pour partie.

Le principe : c'est la déduction intégrale, les exceptions cependant sont importantes, elles concernent les ressources suivantes :

1° La retraite du combattant (1.200 frs).

2° Pension d'ascendant de la loi du 31 mars 1919 (400 à 800 francs).

3° Produit du travail de l'intéressé.

4° Produit de l'épargne et notamment des pensions (sauf les assurances sociales).

5° Revenu des biens immobiliers (le montant de ce revenu est considéré comme égal à la rente viagère que servirait la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse contre le versement à capital aliéné, à la date de l'admission à l'assistance, d'une somme représentant la valeur de la propriété). (Décret-loi du 30 juin 1934).

Dans le calcul de la pension la partie de ces ressources n'excédant pas 400 frs (ou 600 frs pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans) n'est pas déduite, le surplus est déduit pour moitié.

Les ressources provenant de la bienfaisance privée sont intégralement déductibles pour moitié.

Enfin l'assuré social qui reçoit une pension de vieillesse ou d'invalidité au moins égale à 600 frs n'a pas droit au bénéfice de la loi du 14 juillet 1905, il perçoit seulement la différence entre sa pension et l'allocation d'assistance lorsque celle-ci est supérieure. Il en est de même de l'assuré qui recevrait une pension au moins égale à ce minimum s'il n'avait pas effectué ses versements à capital réservé.

De même toutes les autres ressources sont déductibles en totalité, notamment la pension alimentaire. Il en résulte que la loi de 1905 profite surtout aux ménages sans enfant et aux célibataires.

Pour éviter des cumuls abusifs un décret-loi du 30 juin 1934 avait décidé qu'en aucun cas le total des ressources personnelles de l'assisté, quelle qu'en soit la provenance et de l'allocation d'assistance, ne pourrait excéder 2.000 frs par an. Mais ce chiffre de 2.000 frs s'était révélé tout de suite trop bas et ce décret n'avait pas été appliqué. Un décret-loi du 30 octobre 1935 a porté le maximum du cumul de 2.000 à 3.000 frs.

Les dépenses qui résultent de l'application de la loi de 1905 sont centralisées dans le budget départemental et leur répartition s'effectue conformément à un barème calculé d'après le montant total des dépenses en 1934.

Le tableau suivant donne, d'après l'annuaire statistique de la statistique générale de la France, au 31 décembre de chaque année :

1°) Le nombre de vieillards assistés au titre de la loi de 1905.

2°) Le nombre d'infirmes et d'incurables assistés au titre de la même loi, ceux-ci pouvant être considérés comme atteints de vieillesse prématurée.

3°) Les dépenses entraînées.

4°) Les personnes secourues par les bureaux de bienfaisance et les dépenses corrélatives.

On remarquera la constance du chiffre des assistés 511.000 en 1908, 640.000 en 1912, 539.000 en 1928, 685.000 en 1933 (année de crise) ce qui ôte tout fondement à l'accusation portée contre les lois d'assistance de développer l'imprévoyance.

*Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables,
Bureaux de bienfaisance*

Années	Assistance aux vieillards infirmes et incurables Nombre des assistés au 31 Décembre			Dépenses en milliers de francs	Bureaux de bienfaisance	
	Vieillards de 70 ans et plus	Infirmes et incurables	Total		Milliers de person. secou- rues (1)	Dépenses ordi- naires (milliers de francs)
1908	353.581	157.965	511.546	80.009	1.178	34.172
1909	373.515	181.198	554.713	90.638	1.139	35.584
1910	380.795	190.086	570.881	93.706	1.182	38.616
1911	398.811	200.250	599.061	96.059	1.281	40.726
1912	427.747	216.714	644.461	106.280	1.260	42.497
1920	413.649	194.900	608.549	231.606	734 ²	90.416 ³
1921	406.392	198.024	604.416	274.992	805 ⁴	105.013 ⁵
1922	386.571	189.284	575.855	260.954	759	81.666
1923	371.278	182.242	553.520	252.315	754	92.053
1924	365.066	181.903	546.969	265.441	757	95.300
1925	355.870	181.731	537.601	287.850	737	131.382
1926	347.724	178.446	526.170	316.720	735	145.966
1927	348.493	180.466	528.959	308.952	739	164.160
1928	351.904	187.787	539.691	335.664	750	168.494
1929	354.046	190.745	544.791	341.416	760	183.951
1930	369.977	202.121	572.098	449.425	744	197.842
1931	384.833	217.368	602.201	706.513	846	224.887
1932	415.613	246.184	661.797	754.293	853	231.042
1933	430.804	254.504	685.308	774.139	833	226.265

(1) Les chiffres ne comprennent pas les personnes secourues par les bureaux de bienfaisance de Paris.

(2) Non compris les départements de la Corse, des Landes et du Pas-de-Calais.

(3) Non compris les départements de la Corse et du Pas-de-Calais.

(4) Non compris les départements de la Corse, des Landes, du Lot-et-Garonne et du Pas-de-Calais.

(5) Non compris les départements de la Corse, du Lot-et-Garonne et du Pas-de-Calais.

La loi du 14 juillet 1905 qui constituait à l'époque un réel progrès de politique sociale est aujourd'hui vivement attaquée.

Les griefs qu'on lui oppose concernent :

1°) l'âge d'admission ;

2°) le taux de l'allocation ;

3°) la composition des commissions d'admission.

1° *Age d'admission.* — On estime que la condition d'âge est trop rigoureuse, attendre qu'un individu ait atteint 70 ans pour venir l'assister c'est méconnaître la réalité, les incapacités dues à la vieillesse frappant l'individu beaucoup plus tôt dans la plupart des cas. De plus, le souci d'économie du législateur risque d'avoir de graves conséquences au point de vue social car engager les intéressés à occuper jusqu'à l'extrême limite les emplois qu'ils peuvent avoir c'est aggraver peut-être le chômage dans les jeunes générations.

2° *Taux de l'allocation.* — En second lieu l'allocation qui est versée ne répondrait plus aux intentions du législateur en 1905. En fixant à 20 frs par mois, exceptionnellement à 30 frs le montant du secours à domicile, celui-ci a voulu simplement allouer au bénéficiaire un supplément de ressources devant lui permettre d'éviter une hospitalisation qui lorsqu'elle s'impose entraîne pour la collectivité des charges sensiblement plus onéreuses. C'est en raison de ce caractère complémentaire de l'allocation qu'on ne faisait pas entrer en ligne de compte, à l'origine, dans les ressources à déduire, le produit du travail du vieillard.

L'allocation actuelle, qui varie entre 50 et 100 frs, présente toujours ce caractère complémentaire, mais comme elle n'a pas suivi les variations du prix de la vie, la situation à laquelle la loi de 1905 avait pour but de pallier réapparaît progressivement. On en aurait la preuve dans l'augmentation du nombre des candidatures aux lits disponibles dans les hospices (1).

(1) Proposition de loi Henri Sellier. Sénat document n° 440, année 1937.

L'insuffisance manifeste de l'allocation est encore aggravée par la déduction de la moitié du salaire de l'intéressé quand à cet âge il a la chance d'avoir encore un emploi et de pouvoir l'occuper convenablement.

En outre l'allocation est extrêmement variable selon les régions, elle est par exemple d'un maximum de 170 frs à Paris (compte tenu du supplément attribué par la ville, ce maximum n'est que de 50 frs à Marseille, la différence du nombre de la population ne peut évidemment expliquer ces écarts. On reproche aux barèmes d'être rigides et de ne pouvoir évoluer facilement quand la situation économique se modifie. On ne comprend pas toujours non plus très bien le calcul de l'allocation à laquelle l'assisté peut prétendre ; certaines ressources, — on l'a vu — sont déductibles en entier du chiffre théoriquement arrêté pour la commune de la résidence alors que d'autres ne sont déductibles que pour partie et cela sans qu'on puisse donner toujours un motif valable pour la distinction : ainsi une pension d'ascendant est déductible en partie, l'aide des enfants déductible en totalité. Les déductions totales, notamment celle de la retraite des assurances sociales, mettent sur le même pied ceux qui subviennent partiellement à leurs besoins et ceux qui sont complètement à la charge de la collectivité, les prévoyants et les imprévoyants.

La comparaison de l'allocation d'assistance et de la prime de chômage est choquante. Le chômeur est dans une situation préférable à celle du vieillard car son allocation est supérieure et on ne déduit pas des allocations de chômage les ressources personnelles qu'on déduit des allocations d'assistance.

3° *Commission d'admission.* — Enfin, dernier reproche fait par certains à la loi de 1905 ou plutôt aux décrets d'octobre 1935 qui l'ont modifiée les commissions cantonales qui se sont vu attribuer les pouvoirs de décision appartenant jusqu'alors aux

conseils municipaux appliqueraient la loi avec une extrême rigueur du fait de la présence en leur sein des représentants du Ministère des Finances.

Assistance chômage.

Parmi les mesures prises en faveur des vieux travailleurs au titre de l'assistance publique, il convient de classer aussi les allocations de chômage. En effet lorsque celles-ci sont attribuées à des chômeurs âgés elles constituent de véritables retraites, temporaires en principe.

La création de fonds de chômage est facultative mais la plupart des départements et des communes en sont pourvus.

Pour en bénéficier le travailleur en chômage doit : (1)

1° introduire une demande attestant qu'il s'agit vraiment d'un chômage involontaire par manque de travail ;

2° justifier de sa résidence habituelle dans la commune où il bénéficiera du secours ;

3° subir un délai de carence ;

4° prouver son désir de travailler ;

5° s'engager à accepter tout emploi éventuel « convenable » ;

6° ne pas toucher déjà une pension ou une indemnité quelconque ;

7° n'être pas en chômage par suite d'un conflit collectif ou en état d'invalidité provisoire ou définitif ;

8° s'il s'agit d'un étranger, remplir certaines conditions prévues par des conventions internationales.

Enfin ne peuvent recevoir d'allocations les personnes ne vivant pas de leur travail et sont présumées telles celles recevant une pension, soit :

1° au titre de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes ;

(1) *Le chômage en France*. Paris, Sirey, 1938.

2° de la loi de 1930 sur les assurances sociales ;

3° de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards.

Toutefois ces dernières personnes bénéficient des allocations de chômage si elles justifient avoir exercé pendant une période assez longue précédant immédiatement leur mise en chômage une profession dont elles tiraient un salaire régulier.

D'après une circulaire du 16 juillet 1934, les vieillards de 70 ans peuvent être admis au bénéfice des secours, s'ils sont susceptible de recevoir des secours s'il reste capable de travailler régulier suffisant pour leur procurer les ressources nécessaires à leur existence ; en outre si le vieillard ne peut plus gagner sa vie par l'exercice de sa profession antérieure, il demeure susceptible de recevoir des secours s'il reste capable de travailler dans une autre profession : des visites médicales sont prévues pour le constater.

Ces dispositions sont d'ailleurs interprétées largement comme le prouve l'importance du pourcentage des chômeurs âgés inscrits par rapport au nombre total des chômeurs, tel qu'il ressort de trois enquêtes effectuées en 1931, 1935 et 1936 dont les résultats sont condensés dans le tableau ci-dessous.

Répartition de la population active par catégories d'âge en 1931, et répartition des chômeurs par catégories d'âge en mars 1931, juillet 1935 et juillet 1936.

Catégories d'âge	Population active 1931 %	Mars 1931 %	Chômeurs Juillet 1935 %	Juillet 1936 %
Moins de 20 ans	19,70	13,64	3,80	5,73
De 20 à 29 ans.....	30,20	28,04	20,00	20,86
De 30 à 39 ans.....	19,60	19,00	22,60	22,65
De 40 à 49 ans.....	13,80	15,30	18,80	19,33
De 50 à 59 ans.....	10,20	13,54	18,40	18,47
De 60 à 69 ans.....	5,10	8,14	14,50	12,96
Plus de 70 ans.....	1,40	2,13	1,80	,
Non spécifiés	—	0,21	0,10	
	100,00	100,00	100,00	100,00

Cette proportion a du reste continué de croître puisqu'un récent communiqué du Ministère du Travail a signalé que dans les trois départements de la région parisienne (Seine, Seine-et-Oise et Seine-et-Marne), qui totalisent actuellement plus de 61 % du chômage français, on a constaté que sur 215.000 chômeurs contrôlés 20 % avaient plus de 60 ans et 46 % plus de 50 ans. (1)

Les chômeurs secourus étant actuellement (2) au nombre de 409.548 dans toute la France, proportionnellement environ 80.000 personnes âgées de plus de 60 ans bénéficieraient donc de secours de chômage.

Or ces secours ne sont pas d'un montant négligeable.

Dans la région parisienne, par exemple, ils s'élèvent par jour à :

8 francs pour le chômeur chef de ménage,

4 frs 50 pour le conjoint, chômeur lui-même ou non travailleur, pour chacune des personnes de plus de 16 ans en chômage, vivant dans le ménage, pour l'ascendant sans travail et à la charge du chef de famille.

4 francs pour chacune des personnes de moins de 16 ans à la charge du chef de famille.

De plus s'ajoutent fréquemment à ces allocations en espèces des secours en nature : secours de chauffage, de loyer, secours alimentaires (cantines scolaires gratuites pour les enfants, soupes du chômeur, etc.).

(1) *Le Temps*, 22 octobre 1938.

(2) *Le Temps*, 24 février 1939.

CHAPITRE III

PREVOYANCE **(Régimes particuliers)**

- § 1° **Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse**
- § 2° **Retraite des ouvriers mineurs**
- § 3° **Retraites ouvrières et paysannes**
- § 4° **Régimes spéciaux**

La prévoyance s'est organisée en France, parallèlement à l'assistance, au cours du XIX^e siècle et depuis le début du XX^e. D'abord libre puis encouragée par l'Etat, elle est devenue obligatoire pour la majorité des salariés.

En même temps se développaient dans le cadre corporatif — notamment pour les fonctionnaires — une série de systèmes particuliers destinés à garantir aux membres de la profession des retraites suffisantes.

On analysera les lois les plus importantes :

1°) Loi du 15 juillet 1850 créant la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

2°) Loi du 29 juin 1894 sur les retraites des ouvriers mineurs.

3°) Loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

4°) Régimes spéciaux de retraite dont bénéficient certaines professions (services publics ou assimilés).

Le chapitre suivant sera consacré plus spécialement à la loi des assurances sociales.

*
* *

Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse

*(Loi du 15 juillet 1850 modifiée par les lois du 20 juillet 1886
et du 5 août 1918).*

Gérée, sous la garantie de l'Etat, par la Caisse des Dépôts et Consignations, elle constitue, au moyen de la capitalisation des plus modestes économies, de l'accumulation des intérêts et en tenant compte des chances de mortalité, des pensions de retraite à ses déposants. Les rentes ainsi constituées varient suivant le montant et la date des versements. Le point de départ de la rente est choisi par le déposant entre cinquante et soixante-cinq ans, il peut être avancé en raison de blessures ou infirmités.

Mais les versements sont facultatifs, son régime étant fondé sur la liberté individuelle, qui dans la mesure où elle est encouragée par l'aide de l'Etat comme on le verra ci-dessous a été parfois dénommée « liberté subsidiaire ».

La Caisse nationale offre des combinaisons variées et attrayantes, soit à capital aliéné, soit à capital réservé, avec faculté de réversibilité sur la tête d'un tiers.

Des avantages particuliers sont attribués à certains déposants :

Les petits pensionnés âgés de 65 ans au moins, ayant cotisé durant vingt-cinq ans, en vue de se constituer une retraite soit à la Caisse nationale, soit à une société de secours mutuels et ne disposant que d'un revenu réduit, bénéficient d'avantages spéciaux en vertu de la loi du 31 décembre 1895, successivement modifiée par les lois des 30 décembre 1928, 31 mars 1931, 31 mars 1932, 31 mai 1933 et 1^{er} octobre 1936. Ces pensionnés re-

çoivent désormais annuellement une allocation égale, en principe, au quintuple de leur rente et, s'ils ont élevé plus de trois enfants jusqu'à l'âge de 3 ans, une bonification spéciale. Ces allocations et bonifications sont servies à l'aide de crédits inscrits au budget de l'Etat. Pour bénéficier de ces dispositions, le pensionné doit disposer d'un revenu limité, dont la quotité est fixée à 3.000 francs.

Le tableau ci-après indique le nombre et le montant des allocations attribuées en 1936, ainsi que le solde en cours de payement au 31 décembre 1936 :

	Nombre	Montant
Solde au 31 décembre 1935	22.500	7.393.190 frs
<i>Augmentation en 1936 :</i>		
Attributions nouvelles	2.795	893.265 frs
Péréquations	97	27.794 frs
Totaux	25.392	8.314.249 frs

La Caisse nationale des retraites n'a jamais connu une grande faveur. Le nombre total des premiers versements fut entre 1851 et 1899 d'environ vingt mille par an en moyenne, par la suite ce nombre s'est révélé très variable ; depuis l'application de la loi des Assurances sociales il est en décroissance (1) mais tend à se stabiliser.

1921	237.000
1930	127.000
1931	118.000
1932	104.000
1933	82.000
1934	63.000
1935	66.000
1936	66.000

(1) *Annuaire de la Statistique générale de la France*. Année 1937.

Le tableau suivant indique la statistique des rentiers avec l'importance de leurs rentes au 31 décembre 1936. (2)

Importance des rentes	Nombre des rentiers	Montant des rentes Mille francs	Moyenne
2 à 50 fr.	251.811	8.170	32
51 à 360	422.800	64.175	152
361 à 1.200	130.904	90.568	692
1.201 à 1.500	20.114	27.063	1.345
1.501 à 2.400	36.958	71.596	1.937
2.401 à 3.000	15.143	41.804	2.761
3.001 à 4.000	17.031	62.400	3.664
4.001 à 5.000	11.380	53.949	4.741
5.001 à 6.000	15.905	94.447	5.938
6.001 et au-dessus	20.291	252.700	12.454
Totaux.....	942.337	766.872	814

*
* *

Retraite des ouvriers mineurs

Dans tous les pays producteurs, les mineurs en raison du caractère particulier de leur travail bénéficient de régimes d'assurances professionnelles mieux adaptés que les systèmes d'assurances généraux à leurs conditions d'emploi.

La loi actuellement en vigueur en France date du 25 février 1924, elle a modifié celle du 29 juin 1899.

Elle s'applique obligatoirement à tous les ouvriers et employés des entreprises minières y compris les ardoisières.

La pension de vieillesse est servie par la Caisse autonome de retraite des ouvriers et employés mineurs. Elle se compose de deux éléments provenant l'un de la capitalisation à un compte individuel d'une fraction des cotisations effectuées, l'autre d'un

(2) Rapport de la Commission supérieure de la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse. Année 1936.

fonds dit de solidarité et alimenté par toutes les autres ressources de la caisse minière.

La cotisation est égale à 15,5 % du salaire, dont 11 % payés par les employeurs et les salariés, 4,5 % à la charge de l'Etat. Pour 30 ans de service dans les mines et à l'âge de 55 ans le montant annuel de la retraite atteint 7.000 frs (décret du 2 mai 1938).

La moitié est reversible sur la tête de la veuve, et, en partie, sur celle de l'orphelin s'il n'a pas atteint l'âge de 12 ans.

Voici la statistique des prestations servies :

	Mineurs ayant plus de 30 ans de service Nombre de retraités	Mineurs ayant 15 à 29 ans de service Nombre de retraites
1935	39.800	24.520
1936	40.300	25.118
1937	42.200	25.544
1938	42.900	25.748

Retraite moyenne : 7.420 frs Retraite moyenne : 4.100 frs

Il est à remarquer que de tous les pays producteurs de charbon la France est l'un de ceux qui accordent le traitement le plus favorable.

*
* *

Loi sur les retraites ouvrières et paysannes

Elle fut votée le 5 avril 1910 après des travaux parlementaires importants.

On y trouve pour la première fois énoncés les principes de l'assujettissement obligatoire et du précompte.

Assurance obligatoire. — Moyennant un versement annuel minime de 9 frs pour les hommes, 6 frs pour les femmes et 4 frs 50 pour les enfants — complété par un versement égal du patron — la loi assurait une retraite :

1°) aux salariés des deux sexes gagnant moins de 3.000 frs appartenant à l'industrie, au commerce, à l'agriculture, ainsi qu'aux travailleurs des professions libérales et aux serviteurs à gage ;

2°) aux salariés de l'Etat non placés sous le régime des pensions civiles et militaires, et à ceux des départements et des communes.

Assurance facultative. — Pouvaient également s'assurer, mais à titre facultatif, les salariés dont les gains étaient compris entre 3.000 et 5.000 frs, les femmes et veuves non salariées des assurés obligatoires et facultatifs, les fermiers, les cultivateurs, les artisans.

Les sommes versées étaient capitalisées au compte individuel des intéressés. L'âge de la retraite fixé à 65 ans avait été ramené à 60 par la loi du 27 février 1912 avec possibilité de demander la liquidation proportionnelle à 55 ans.

Bien que majorée d'une allocation forfaitaire de 100 francs à la charge de l'Etat, le montant de la retraite était faible. D'après les évaluations du Ministère du Travail, l'assuré entrant à 30 ans dans l'assurance, en 1912, aurait eu à 60 ans, — donc en 1942 — une retraite totale de 204 frs 82, et à 65 ans — en 1947 — de 345 frs 98 (soit à peu près 1.200 à 2.000 frs de nos francs actuels).

La loi n'accordait guère aux assurés que des avantages à longue échéance. La promesse d'une retraite relativement modeste à 60 ans ne pouvait intéresser que la partie la plus prévoyante de la classe ouvrière. Pour ces raisons — et aussi à cause de la sourde hostilité des employeurs — cette loi devait être un échec, échec d'autant plus complet que le principe de l'assujettissement obligatoire n'était assuré qu'imparfaitement par les dispositions légales, un arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation et trois arrêts de la Chambre criminelle ayant consa-

cré dès les premières années d'application — en 1912 — l'impossibilité de contraindre les intéressés au versement de leur cotisation.

Voici, d'ailleurs, d'après le dernier document paru, (Rapport sur l'application de la loi des R.O.P. en 1923-1924 — Annexe au *J. O.* du 20 février 1927), d'une part, le nombre des assurés inscrits, d'autre part, celui des assurés effectifs.

	Assurés obligatoires inscrits	NOMBRE DES		Assurés facultatifs cotisant
		Assurés facultatifs inscrits	Assurés obligatoires cotisant	Assurés facultatifs cotisant
1913	7.077.350	776.782	2.700.646	736.738
1914	7.013.459	696.921	1.597.772	400.892
1915	6.127.821	594.511	1.139.885	310.798
1916	6.074.573	546.245	1.184.433	288.936
1917	6.567.992	510.734	1.393.789	240.433
1918	6.887.499	477.283	1.446.343	201.405
1919	7.655.307	463.222	1.545.370	208.739
1920	7.849.348	440.014	1.589.380	199.266
1921	7.966.669	416.904	1.601.938	185.472
1922	7.963.399	392.263	1.561.833	166.628
1923	7.415.651	286.297	1.548.902	154.539
1924	7.497.793	272.036	1.543.383	142.739

Il est intéressant de noter que le Parlement s'était préoccupé en votant cette loi du sort des travailleurs qui en raison de leur âge ne pouvaient totaliser les trente années réglementaires pour avoir droit à l'allocation viagère de 100 frs à la charge de l'Etat.

1°) Les travailleurs de 70 ans et plus bénéficiaient de la loi d'assistance du 14 juillet 1905 : rien ne fut donc prévu en leur faveur.

2°) Les travailleurs de 65 à 69 ans furent admis à titre exceptionnel — s'ils remplissaient les conditions d'indigence prévues — au bénéfice de la loi de 1905 mais les allocations étaient réduites de moitié et ne pouvaient dépasser 100 frs.

3°) Les travailleurs de 45 à 64 ans reçurent, en plus de l'allo-

cation de 100 francs, une allocation complémentaire variable d'après leur âge au moment de la mise en vigueur de la loi.

4°) Les individus de 35 à 44 ans qui ne pouvaient effectuer trente versements annuels jusqu'à 65 ans ne devaient justifier pour recevoir l'allocation de 100 frs que d'un nombre d'années de versement égal à celui des années qui les séparaient de l'âge de 65 ans.

Quoi qu'il en soit la loi tombée en désuétude pour les raisons indiquées devait se résorber dans la loi des assurances sociales qui accorda des conditions très avantageuses aux assurés R. O. P. (1).

*
* *

Retraite du personnel de l'Etat

Ce personnel bénéficie d'un régime particulièrement favorable. Moyennant un prélèvement de 6 % sur le traitement, l'Etat

(1) Les assurés obligatoires âgés de moins de 55 ans au 1^{er} juillet 1930 ont vu s'ajouter à la retraite qu'ils s'étaient garantie une nouvelle retraite résultant des versements effectués sous le régime de la loi de 1928. Ceux qui avaient cotisé régulièrement depuis 1910 n'ont pas touché la bonification de l'Etat, mais ils n'ont pas été lésés, le législateur leur ayant accordé une pension au moins égale à 600 francs.

Les assurés obligatoires âgés de 55 à 60 ans ont eu la faculté d'opter entre le minimum accordé par la loi de 1928 aux assurés de la période transitoire et la bonification versée par l'Etat aux assurés de la loi de 1910.

Les assurés ayant plus de 60 et moins de 65 ans ont pu exercer le même choix si leur retraite n'avait pas encore été liquidée, dans le cas contraire, ils pouvaient en proroger la jouissance définitive jusqu'à 65 ans et obtenir ainsi le report à leur compte des arrérages à échoir.

Enfin, ceux qui n'avaient pas droit à la bonification de l'Etat ont pu entrer dans les assurances sociales pour l'assurance vieillesse. Après cinq ans de versement un minimum de 500 frs leur a été garanti.

Quant aux assurés facultatifs la bonification de l'Etat, destinée à leur procurer des avantages équivalents à ceux des assurés obligatoires, fut versée, le 1^{er} juillet 1930, à leur compte individuel.

En dernier lieu, les assurés R.O.P. qui n'ont pas été immatriculés aux A.S. ont vu tous leurs droits maintenus notamment la bonification de l'Etat par des dispositions transitoires très bienveillantes.

assure à ses fonctionnaires une retraite qui est au moins égale à la moitié des traitements ou soldes dont ils ont joui pendant leurs trois dernières années d'activité.

La loi de base est la loi du 14 avril 1924.

D'après une étude de M. R. Rivet (1), au 1^{er} janvier 1937, le nombre des parties prenantes atteignait 600.000. La pension moyenne s'établissait à 12.500 frs pour les fonctionnaires civils, à 8.500 frs pour les militaires, (15.000 frs pour les titulaires de pension d'ancienneté, 5.000 frs pour les titulaires de pensions proportionnelles), à 5.500 frs pour les veuves (de civils et de militaires).

Enfin, le nombre des bénéficiaires des régimes particuliers de retraite les plus importants se décompose actuellement ainsi :

Ouvriers d'Etat :	50.000
Chemins de fer :	230.000
Inscrits maritimes :	65.000

(1) *Bulletin trimestriel de la Statistique Générale de la France*. Avril-Juin 1938.

CHAPITRE IV

LES ASSURANCES SOCIALES

- § 1° **Retraites vieillesse**
- § 2° **Financement**
- § 3° **Conditions requises des retraités**
- § 4° **Assurance agricole**
- § 5° **Examen critique**

La loi sur les assurances sociales date du 5 avril 1928. Remaniée le 30 avril 1930, elle a été mise en vigueur le 1^{er} juillet 1930, puis modifiée à plusieurs reprises. Les textes actuellement appliqués sont le décret-loi du 28 octobre 1935 en ce qui concerne les professions industrielles et commerciales, celui du 30 octobre 1935 en ce qui concerne les professions agricoles.

L'analyse concernera uniquement les dispositions relatives à la protection du risque vieillesse et portera principalement sur le décret-loi du 28 octobre 1935 dont celui du 30 octobre reproduit les lignes essentielles.

Après avoir exposé le montant de l'aide apportée aux assurés et le mode de financement, il conviendra pour apprécier la portée de ce texte d'examiner d'abord les conditions générales d'assujettissement à la loi, ensuite les conditions — variables selon les cas — exigées des assujettis pour prétendre à l'intégralité des prestations prévues.

Retraites vieillesse

Pour préciser les droits ouverts en matière de retraite par le régime des assurances sociales, il convient de se placer au 1^{er} juillet 1930 et de classer en quatre catégories les personnes qui, à cette date, étaient susceptibles d'être assujetties :

1° Personne dont l'âge était inférieur à 30 ans. Ce sont les assurés de la période normale, dits assurés normaux. Les premières promotions n'atteindront l'âge de la retraite que le 1^{er} juillet 1960. La loi leur garantit une retraite atteignant au moins 40 % de leur salaire moyen de base tel qu'il résulte des versements.

2° Personnes dont l'âge était compris entre 30 et 60 ans. Si elles répondaient aux conditions générales d'assujettissement, elles ont été obligatoirement immatriculées sous la désignation d'assurés du régime transitoire ou assurés transitoires.

Elles ont droit à l'âge de 60 ans (1) à une pension d'un montant variable qui — sous certaines conditions ci-dessous énumérées — se trouve automatiquement majorée jusqu'à un quantum forfaitaire de la pension « normale ». Ce quantum — avec minimum garanti de 600 francs — comprend autant de trentièmes de la pension normale qu'il y a eu de versements annuels effectués.

3° Personnes dont l'âge était compris entre 60 et 65 ans. La loi (art. 15, § 3) les a admises facultativement à l'assurance vieillesse. Après cinq ans de versement une retraite d'un montant annuel de 500 francs leur a été garantie. Cette disposition n'a eu aucun succès si l'on en juge d'après le nombre des inscrits.

(1) Les promotions actuelles de ces retraités, oscillent autour de 110.000 pensionnés. (Document Chambre N° 1.185, 16^e Législature).

Professions non agricoles		Professions agricoles	
1931	33.317	1931	7.289
1932	32.397	1932	8.530
1933	30.296	1933	9.063
1934	27.132	1934	8.415

4° Personnes ayant plus de 65 ans : rien n'a été prévu en leur faveur.

Le tableau ci-dessous donne quelques-uns des minima garantis pendant la période transitoire et la période normale.

Salaire de base	1.800	3.600	5.400	7.200	10.800	Maximum (1)
-----------------------	-------	-------	-------	-------	--------	-------------

Retraite garantie en période normale (40 % du salaire)	720	1.440	2.160	2.880	4.320	
--	-----	-------	-------	-------	-------	--

1/30 de la retraite normale	24	48	72	96	144	
-----------------------------------	----	----	----	----	-----	--

Années de versement	Minimum garanti	Minimum garanti	Minimum garanti	Minimum garanti	Minimum garanti	
5	600	600	600	600	720	720
6	600	600	600	600	864	872
7	600	600	600	672	1.008	1.052
8	600	600	600	768	1.152	1.252
9	600	600	648	864	1.296	1.492
10	600	600	720	960	1.440	1.732
15	600	720	1.080	1.440	2.160	2.932
20	600	960	1.440	1.920	2.880	4.132
25	600	1.200	1.800	2.400	3.600	5.332
30	720	1.440	2.160	2.880	4.320	6.532

Financement

Le financement est assuré en principe par les versements des assurés eux-mêmes.

A titre de disposition transitoire exceptionnelle, les retraites servies aux assurés facultatifs — ceux dont l'âge était compris entre 60 et 65 ans — ont entièrement été prises en charge par l'Etat.

(1) Soit 10.800 frs du 1-7-30 au 31-12-35.
12.000 frs du 1-1-1936 au 31-12-1936.
15.000 frs du 1-1-1937 au 31-6-1938.
18.000 frs du 1-7-1938.

Quant à toutes les autres retraites — celles des assurés transitoires et des assurés normaux — elles sont en principe constituées en partie par la capitalisation des prélèvements effectués sur les cotisations des assurés eux-mêmes, en partie par la répartition de ces prélèvements.

Sur les cotisations, en effet, un certain pourcentage demeure la propriété de l'assuré et est inscrit à un compte individuel ouvert à son nom. Actuellement, la contribution est de 8 %, du salaire (dont 4 % versés par le travailleur, 4 % par son employeur). La moitié de la contribution totale, soit 4 %, est affectée à la couverture du risque vieillesse (le reste correspondant aux autres risques couverts : maladie, etc...).

Sur ces 4 %, 2 % pour les assurés de moins de 30 ans, 0,40 % pour les assurés de plus de 30 ans sont attribués collectivement à une caisse dite de « garantie » ou plus exactement au Fond de majoration géré par cette caisse.

Le reste (2 % ou 3,60 %) demeurant la propriété de l'assujetti est versé à son compte individuel (1) pour y être capitalisé. Dans l'esprit de la loi, ces prélèvements sont calculés de telle

(1) Le tableau suivant indique le montant des cotisations recueillies en France par les organismes d'assurance sociale depuis 1930 et les sommes affectées à la couverture du risque vieillesse.

Années	Montant total des cotisations (en millions)	Total	Montant affecté au risque vieillesse (en millions)	
			Caisse de garantie	Comptes individuels
1930	1.330			
1931	3.569			
1932	3.245	1.426	285	1.141
1933	3.277	1.626	325	1.301
1934	3.181	1.635	327	1.308
1935	3.098	1.388	277	1.111
1936	2.640	1.076	215	861
1937	4.186			
1938	4.956			

Les fonds des comptes individuels sont gérés par les Caisses de capitalisation et placés soit par la Caisse des Dépôts et Consignations, soit par les Caisses elles-mêmes en valeurs des collectivités publiques ou en

sorte qu'après 30 ans de versements la rente individuelle produite — si le taux de capitalisation a été suffisant — doit atteindre les 40 % du salaire moyen de base tel qu'il résulte des versements.

Si cette rente n'est pas suffisante — et c'est le cas notamment des assurés transitoires — elle est majorée jusqu'au chiffre minimum garanti par le fonds de majoration (1).

valeurs jouissant de la garantie de l'Etat. Actuellement, un programme de grands travaux est financé par ces fonds.

A la date du 31 décembre 1936, le portefeuille des caisses de capitalisation comprenait : 32 millions de fonds de rentes et 2.408 millions de valeurs mobilières (valeur nominale).

Le montant des sommes versées au fonds commun de travail atteignait à la même date 2.005 millions.

(Rapport sur l'application des assurances sociales. J. O., 2 décembre 1938).

(1) Les différentes attributions, leur importance respective et l'origine des ressources de ce fonds ressortent du tableau ci-dessous qui condense les recettes et les dépenses du fonds pour l'année 1937, d'après le rapport paru au *Journal Officiel* du 17 janvier 1939.

RECETTES	francs
a) Contribution forfaitaire de l'Etat pour le paiement des allocations et bonifications R.O.P.	140.000.000 »
La contribution primitive de l'Etat était de 540.000.000. Elle a été réduite à 140.000.000 en 1935. Ce chiffre ne représente que 53 % des recettes correspondantes.	
b) Excédents d'actif des caisses de retraite ouvrière et paysanne	3.019.921 82
c) Amendes et contributions patronales R.O.P.	49 »
d) Prélèvement sur les cotisations de l'assurance-vieillesse. Il s'agit de la fraction des versements qui n'est pas capitalisée aux comptes individuels	533.664.658 43
e) Prélèvement sur les cotisations de l'assurance spéciale	115.597 56
Il s'agit des femmes assurées non salariées.	
f) Remboursement par l'Etat des compléments de pensions de vieillesse dûs en vertu de l'art. 15 (§ 3) de la loi du 30 avril 1930	498.870 28
Assurés dont l'âge était compris entre 60 et 65 ans au 1 ^{er} juillet 1930.	
g) Subvention de l'Etat pour le payement des compléments de pensions de vieillesse aux assurés agricoles..	13.174.870 76
h) Contribution patronale	75.716.090 39
i) Produit des amendes	98.187 49
j) Portion non employée du revenu visé à l'article 4 de la loi du 31 décembre 1895	253.847 95
k) Arrérages atteints par la prescription quinquennale	

Conditions requises des retraités

Pour bénéficier des pensions à montant garanti, il faut, outre les conditions générales d'assujettissement, remplir certaines conditions particulières, variant suivant qu'il s'agit des assurés transitoires ou des assurés normaux.

Conditions générales d'assujettissement. — Elles sont au nombre de quatre :

- a) Etre salarié ou travailler pour un ou des employeurs ;
- b) Recevoir une rémunération comprise entre certaines limites ;

et capitaux réservés non remboursés aux ayants-droit des assurés décédés depuis plus de cinq ans	Mémoire
l) Fraction de la part de la redevance supplémentaire des bénéfices de la Banque de France attribuée au Trésor et de la part attribuée à l'Etat sur le produit des jeux	2.700.000 »
m) Solde du fonds des timbres d'assurances sociales..	427.948.940 40
n) Solde du compte spécial institué par le décret du 26 novembre 1930 pour le paiement des remises de gestion	3.738.360 43
o) Recettes diverses	473.445 56
p) Intérêts des placements effectués par le fonds	123.439.223 04
(le pourcentage d'attribution est de 69,2).	
q) Opérations afférentes à la loi de 1930 et effectuées postérieurement au 31 décembre 1936	35.454.779 50
Montant global des recettes	1.218.099.936 64

DÉPENSES

francs

a) Allocations et bonifications accordées par l'Etat en vertu de la loi du 5 avril 1910	262.488.776 47
(La cotisation de l'Etat étant seulement de 140 millions, ce sont les assurés sociaux actuels qui font face, pour la différence, à la liquidation de la loi du 5 avril 1910).	
b) Autres dépenses des R.O.P.	108.092 63
c) Compléments de pensions de vieillesse	9.879.067 33
d) Majoration des sommes transférées aux caisses de retraite pour les anciens assurés facultatifs n'ayant pas réclamé le remboursement de la réserve mathématique de leur contrat	
e) Pensions d'orphelins	2.202.726 15
f) Remboursement au budget général des frais de fonctionnement des divers services administratifs des assurances sociales	165.000.000 »
g) Dépenses exceptionnelles (opérations d'ordre). Virement au compte spécial chômage	103.450.787 74

c) Etre dans les conditions d'âge prévues par la loi ;

d) Remplir des conditions de résidence.

a) Pour faire bénéficier de la loi le plus grand nombre de citoyens possible, l'Administration a interprété très largement la notion de « salariés ». Elle ne s'en est pas tenue au sens juridique du terme, qui comporte la conclusion d'un contrat de travail. Le décret-loi du 28 octobre 1935, après avoir fixé dans l'article 1^{er}, § 2 les conditions générales requises des assujettis, énumère expressément, sous le § 3, quelques catégories de travailleurs obligatoirement assujettis, bien que leurs conditions

Virement au fonds de garantie du montant des retenues pour pensions civiles	19.163 60
Virement au compte spécial « faillites »	236.290.735 85
h) Dépenses diverses	552.796 16
i) Opérations afférentes à la loi du 30 avril 1930 et effectuées postérieurement au 31 décembre 1936	27.947.378 50

Total des dépenses 809.160.299 11

Au 31 décembre 1937, la situation du fonds de majoration s'établissait ainsi :

Recettes	1.218.099.936 64
Dépenses	809.160.299 11

Excédent de recettes 408.939.637 53

Excédent des recettes des années précédentes. 3.038.245.342 98

3.447.184.980 51

Au 31 décembre 1937, l'avoir total de la Caisse générale de garantie (fonds de majoration et fonds de garantie) se montait à 4.907.964.495,71.

dont 720.332.356 fr. 65 en disponibilités

471.327.978 fr. 99 en avances diverses

3.716.304.160 fr. 07 en placements.

Ces placements se décomposaient ainsi :

Nature	Montant	Taux de rendement
Immeubles	71.406.527 fr. 49	2,29 %
Valeurs mobilières	2.135.492.920 fr. 44	} 4,55 %
(fonds d'Etat, obligations de chemins de fer, etc.).		
Prêts divers	1.509.404.712 fr. 14	
(Prêts aux collectivités publiques, etc. Fonds commun des grands travaux).		

de travail ne cadrent pas exactement avec les conditions juridiques exigées pour être dans la condition de salarié : tel est le cas des travailleurs à domicile, des voyageurs et représentants de commerce.

b) Pour être admis aux A.S., le montant des salaires de l'intéressé doit être compris entre 1.500 et 30.000 francs sans aucune distinction suivant le lieu de travail ou la situation de famille.

c) Lorsque l'assuré atteint l'âge de soixante ans, il cesse d'être assuré obligatoire. Le décret-loi du 28 octobre 1935 est formel sur ce point (art. 3, § 1^{er}) : « L'assuré qui atteint l'âge de soixante ans est radié à compter du premier jour du trimestre civil suivant ».

d) Il faut avoir obligatoirement sa résidence en France. Une réponse à une question écrite (N° 4.612, *J. O.* 3 juillet 1929) précise, en effet, que la loi ne prévoit aucune disposition permettant de faire bénéficier des Assurances Sociales les salariés français résidant hors de France et travaillant pour un employeur ayant ou non le siège de son établissement en France.

Quant aux étrangers admis aux Assurances Sociales, ils sont exclus en principe de la garantie en cas de chômage et des majorations de pensions de vieillesse destinées à assurer le minimum prévu.

Certaines conventions diplomatiques assurent toutefois cet avantage aux Belges, aux Polonais et aux Italiens.

Conditions particulières exigées des assurés de la période transitoire

Elles sont également au nombre de quatre.

1° Les versements doivent avoir été commencés le 1^{er} juillet 1930. Si, pour une raison ou pour une autre, ils n'ont été commencés qu'après cette date, l'assuré perd tout droit au minimum

garanti, quand bien même établirait-il qu'au 1^{er} juillet 1930 il était dans une situation qui ne justifiait pas l'immatriculation et que celle-ci n'a pu intervenir que dans la suite (1).

2° Un délai minimum de cinq ans de versements est exigé.

3° Les versements doivent avoir été ininterrompus, l'assuré doit avoir effectué un versement, si minime soit-il, pour toutes les années d'assurance depuis le 1^{er} juillet 1930.

4° Enfin, l'article 11, § 7 du décret du 28 octobre 1935, impose aux intéressés l'obligation « de remplir depuis le 1^{er} juillet 1930 et jusqu'au 31 décembre 1935, les conditions prévues au paragraphe 2 de l'article 15 de la loi du 5 avril 1928 modifié, et d'avoir subi chaque année, à compter du 1^{er} janvier 1936, une retenue de 60 francs au moins ».

Par application de ces dispositions, les cotisations versées chaque année avant le 31 décembre 1935, doivent correspondre à une moyenne de 240 cotisations par an, c'est-à-dire que l'assuré immatriculé le 1^{er} juillet 1930 doit avoir versé un minimum de 1.320 cotisations et, pour la période postérieure au 1^{er} janvier 1936, avoir subi chaque année une retenue de 60 francs au moins. Toutefois, depuis l'application du décret-loi du 28 octobre 1935, les assurés se trouvant en état de chômage involontaire par manque de travail et inscrits à un Office public de placement ont droit au versement, pour leur compte, d'une cotisation de 30 francs par trimestre civil comportant au moins cinquante jours de chômage. Ces versements ne peuvent être effectués pour plus de deux trimestres consécutifs au cours d'une même année civile. Ils sont à la charge de la Caisse générale de garantie.

(1) Il est juste cependant de noter que les salariés qui ont été soumis à la loi après le 1^{er} juillet 1930, par suite de décrets élevant le maximum nécessaire pour être assujetti à la loi ont vu le point de départ de la période transitoire fixée à une date déterminée postérieurement au 1^{er} juillet 1930. Ils peuvent ainsi bénéficier des avantages de la loi, mais dans tous les autres cas, il ne peuvent avoir droit au minimum garanti.

*Conditions particulières exigées des assurés
de la période normale*

Elles sont beaucoup moins strictes. Pour les assurés de la période normale, on ne fait aucune distinction entre la période antérieure au 31 décembre 1935 et la période postérieure. Aucun point de départ rigoureux ne leur est imposé. Quelle que soit la date d'immatriculation, si les 30 années de versements sont atteintes, le droit au minimum garanti leur est acquis. Les 30 années peuvent être consécutives ou non, on n'exige que 30 années entières, c'est-à-dire que l'assuré doit avoir été immatriculé depuis 30 ans ou pendant un total de 360 mois (1).

*
* *

ASSURANCE AGRICOLE

Le régime du décret-loi du 28 octobre 1935, visant les professions industrielles et commerciales est étendu, dans son principe, aux professions agricoles, avec des modalités différentes brièvement analysées ci-dessous.

L'assurance est toujours obligatoire pour les salariés, mais elle est en outre ouverte à titre facultatif aux petits exploitants agricoles non salariés (élément prépondérant de la classe agricole française).

Assurance obligatoire. -- Elle est obligatoire pour tous les salariés agricoles de moins de soixante ans et dont la rémunération habituelle au cours d'une année est comprise entre 1.500 et

(1) *Remarque.* — Ainsi qu'il a été exposé, l'assuré normal ou transitoire a toujours droit à la rente portée à son compte individuel quelle que soit sa nationalité, la date de son immatriculation, le nombre, la durée de ses versements, leur point de départ qu'ils aient été ou non interrompus.

30.000 francs. Comme dans l'industrie, une cotisation unique couvre l'intéressé contre l'ensemble des risques. Mais à la différence de l'industrie, elle est forfaitaire et augmentée par d'importantes majorations versées par la Caisse générale de garantie pour le compte de l'Etat.

Les assurés sont classés en quatre catégories :

1° Enfants de moins de seize ans, apprentis, ouvriers à capacité professionnelle réduite;

2° Femmes ;

3° Hommes ;

4° Hommes et femmes dont le salaire est supérieur à 12.000 francs.

Les cotisations sont affectées à la vieillesse dans les proportions suivantes : 1^{re} catégorie 2/12 ; 2^e catégorie 6/16 ; 3^e catégorie 10/20 ; 4^e catégorie 15/30 ; versements auxquels il faut ajouter une participation du fonds de majoration et de solidarité de 40 % pour le compte de l'Etat.

Ces sommes sont capitalisées au compte individuel de chaque intéressé.

Les assurés normaux, après trente ans au moins de versements, ont droit à une pension de retraite égale à vingt fois la cotisation annuelle moyenne versée au titre de l'assurance-vieillesse.

Pour les assurés transitoires, le régime est analogue à celui des assurances sociales industrielles et commerciales, les assurés qui remplissent les conditions de la loi ont droit à une pension de vieillesse égale à autant de trentièmes de la pension normale que figurent de versements annuels à leur compte sans que le chiffre de cette pension puisse être inférieur à 600 francs.

Une assurance vieillesse spéciale de 500 francs a été prévue pour les assurés âgés de 60 à 65 ans au 1^{er} juillet 1930, totalisant cinq ans de versements.

Comme dans le régime précédent, le fonds de majoration complète les rentes jusqu'à concurrence du minimum légal.

Assurance facultative. — Le décret-loi du 30 octobre 1935 (art. 14, § 1^{er}, modifié par le décret-loi du 14 juin 1938) a énuméré les personnes non salariées pouvant demander l'assurance facultative.

Ce sont, après examen médical et à condition d'être Français, d'être âgés de moins de soixante ans et de ne pas gagner par an plus de 30.000 francs :

- 1° Les propriétaires exploitants ;
- 2° Les fermiers ;
- 3° Les métayers non assurés obligatoires ;
- 4° Les petits artisans ruraux qui n'emploient pas plus de deux ouvriers d'une façon permanente ;
- 5° Les entrepreneurs de battage et de travaux agricoles ;
- 6° Les femmes des assujettis obligatoires ou facultatifs agricoles, sous réserve qu'elles ne soient pas salariées ;
- 7° Les membres de la famille de l'exploitant agricole sous réserve qu'ils habitent avec lui et travaillent chez lui et pour son compte et qu'il n'y ait pas pour eux d'adhésion effective à la législation sur les accidents du travail.

L'assuré facultatif choisit les risques contre lesquels il entend se garantir.

En ce qui concerne le risque vieillesse, il doit choisir une Caisse autonome mutualiste de retraite fonctionnant dans les conditions de l'article 27 de la loi du 1^{er} avril 1898. La cotisation est capitalisée à un compte individuel d'assurance à capital aliéné ou réservé au gré de l'assuré et dans les conditions prévues par la même loi. La rente acquise à 60 ans, d'après le tarif pratiqué par la Caisse au moment du versement, est immédiatement inscrite à ce compte.

L'aide de l'Etat consiste, en l'espèce, en une majoration de

80 % des versements annuels n'excédant pas 100 francs. Elle est versée à compter de l'entrée en jouissance de la pension à condition que les versements aient atteint un minimum de 60 francs et aient été effectués pendant au moins cinq ans.

Examen critique du système d'Assurance Vieillesse

La loi du 30 avril 1930 constitue un progrès social évident. Cependant, son application donne lieu à des critiques qui, pour s'en tenir au risque vieillesse, concernent aussi bien le régime normal que le régime transitoire.

I. RÉGIME NORMAL

A propos du régime normal, les plus sérieuses critiques s'appliquent à :

a) la fixation d'une rémunération maximum (30.000) pour l'admission des salariés ;

b) l'application pratiquement imparfaite du caractère obligatoire de la loi pour les salariés ;

c) enfin et surtout à son caractère pratiquement inopérant pour les travailleurs non salariés.

a) Le salaire limite a été élevé plusieurs fois. On estime qu'au dessus de cette limite le travailleur est capable de couvrir ses propres risques grâce à la prévoyance libre. Le souci d'alléger les charges de la production n'est également pas étranger à la mesure. Cependant elle ne se justifie guère. En raison de l'instabilité des conditions économiques, les situations les mieux assises peuvent se trouver brusquement ébranlées et leurs titulaires réduits à la misère.

b) L'assujettissement à la loi est imparfaitement réalisé pour l'ensemble des salariés.

D'après le dernier rapport sur le fonctionnement des assurances sociales (*Journal Officiel* du 2 décembre 1938) 8.000.000 à 8.500.000 salariés non agricoles devraient être immatriculés. Or, pour l'année 1936 le nombre des cotisants était de l'ordre de 6.700.000, sur lesquels 5.840.000 cotisaient régulièrement. Ainsi près de 2.500.000 personnes ne remplissaient pas les conditions exigées. Il est donc à prévoir que parmi les salariés atteignant chaque année l'âge de 60 ans, un pourcentage non négligeable se verra ainsi privé de toute retraite, ou au moins de la retraite garantie.

Mêmes conclusions en ce qui concerne les salariés agricoles : 2.130.000 devraient être immatriculés ; or au 31 décembre 1936 on n'en comptait que 1.246.000 sur lesquels 575.000 seulement avaient effectué les quatre versements trimestriels prévus.

Quelles qu'en soient les causes, difficiles d'ailleurs à préciser, l'importance du déchet ainsi constaté révèle une lacune importante dans l'application de la loi.

c) Enfin, tous les non salariés sont en France exclus de l'assurance obligatoire. Or, d'après le recensement de 1931, leur nombre atteint 6.236.578 sur lesquels 6 millions environ jouissent de gains dont le montant ne dépasse pas sensiblement ceux des salariés assurés obligatoires : il s'agit de tous les agriculteurs, petits artisans urbains et ruraux, petits chefs d'industrie. Ils sont donc exposés aux mêmes risques que les salariés et ils doivent attendre 70 ans pour bénéficier, le cas échéant, de l'effort modeste de solidarité prévu à la loi du 14 juillet 1905.

Il est juste cependant de constater que beaucoup parmi eux auraient pu entrer dans l'assurance facultative agricole, or celle-ci n'a qu'un succès restreint si l'on en juge au nombre des assurés qui se montait à :

86.471	au	31	décembre	1931
118.349	»	»	»	1932
132.139	»	»	»	1933
137.038	»	»	»	1934
139.136	»	»	»	1935
145.695	»	»	»	1936

II. RÉGIME TRANSITOIRE

On reproche d'abord au régime transitoire de manquer de souplesse. Les conditions d'obtention du minimum garanti sont en effet assez sévères, notamment celles d'assujettissement obligatoire depuis le 1^{er} juillet 1930 et de continuité des versements. Leur application écarte du bénéfice des prestations minima des assurés dont la seule faute est d'avoir été en chômage involontaire ou d'avoir souffert de la négligence de leurs employeurs à exécuter les prescriptions de la loi.

En raison de ces prescriptions 17 % des pensionnés au 31 décembre 1937 n'ont pu bénéficier du complément de pension.

Mais c'est le taux peu élevé — au moins pour un certain temps — des retraites du régime transitoire qui fait l'objet des plus vives critiques. Il faut reconnaître que ces retraites, malgré l'effort de solidarité consenti par l'intermédiaire du fonds de majoration pour les porter aux taux prévus, ne peuvent être considérés comme constituant à elles seules un minimum vital acceptable.

On le constate d'ailleurs à la lecture du Rapport concernant le fonctionnement des services de la Caisse générale de garantie durant l'année 1937 : 304.621 pensions avaient été liquidées au 31 décembre 1937 et se répartissaient ainsi qu'il suit :

a) Répartition par catégories.

	Nombre			
Assurés commerce et industrie	237.706	soit	780 p.	1000
Assurés agricoles	44.728	»	147	»
Assurés pour la vieillesse seulement...	21.222	»	70	»
Assurées spéciales	965	»	3	»

b) Taux moyen des pensions et des compléments.

	Pension moyenne globale	Part versée par le fonds de majoration sur le mon- tant de cette pension
	francs	francs
Assurés commerce et industrie	636 97	495 58
Assurés agricoles	622 12	545 82
Assurés pour la vieillesse seulement ..	512 32	408 39
Assurées spéciales	255 70	218 88
Taux moyen	624 90	496 »

c) Pourcentage des pensions comportant une majoration pour charges de famille.

Assurés commerce et industrie	20,7 %
Assurés agricoles	29,6
Assurés pour la vieillesse seulement ..	23,7
Assurées spéciales	21

Remarque

Dans les départements recouverts (Alsace et Lorraine) il subsiste un régime d'Assurances sociales fonctionnant depuis une trentaine d'années et qui distribue actuellement environ 80.000 pensions vieillesse.

TITRE DEUXIÈME

Données actuelles du problème

CHAPITRE PREMIER

BESOINS A COUVRIR (EN FRANCE)

Quand on parle en France de la retraite des vieux travailleurs, on a souvent l'impression que le problème est entièrement nouveau et que le Parlement se penche pour la première fois sur cette question.

L'étude des systèmes actuels d'assurance et d'assistance a démontré qu'il n'en est rien.

La Caisse des inscrits maritimes date de l'ancien régime.

La France, devancée seulement par le Danemark, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, est une des premières nations à avoir établi un système de pensions non contributives.

Quant à la loi des Assurances Sociales, les causes du retard incontestable apporté à son examen et à son application sont complexes, d'ordre économique, social, politique peut-être.

Si, d'autre part, à la loi d'assistance de 1905, à la loi d'assurance de 1928, on ajoute tous les régimes particuliers de retraite vieillesse examinés, on est amené à conclure que le risque vieillesse est actuellement couvert en France, sinon par un système cohérent, du moins par une série d'institutions dont les garanties s'étendent à un pourcentage très élevé de la population. Et c'est un fait que jusqu'à ces dernières années, sauf quelques propositions en vue d'améliorer la loi de 1905, aucun mouvement d'opinion ne s'était dessiné en faveur des vieux travailleurs dénués de ressources.

Or, depuis 1936, on ne compte pas moins de 24 propositions de loi, 20 à la Chambre, 2 au Sénat, 1 projet du Gouvernement concernant cette question. Dans le pays d'innombrables articles de journaux de toutes nuances, des réunions publiques ont alerté l'opinion.

Trois causes différentes expliquent ce mouvement.

La crise économique, d'une part, avec le pourcentage permanent de chômeurs qui en est la conséquence ; d'autre part les profondes modifications de structure des économies nationales et l'évolution rapide de la technique industrielle et commerciale ont éliminé de la vie active une quantité de travailleurs dont les plus âgés sont nécessairement les moins aptes à l'effort d'adaptation qu'exigerait leur reclassement éventuel.

Les difficultés psychiques ou intellectuelles d'adaptation résultant des habitudes prises jouent ici un rôle considérable. Les statistiques du chômage révèlent — on l'a vu ci-dessus (1) — un pourcentage très élevé de chômeurs âgés.

Par ailleurs, une fraction importante des personnes retirées volontairement de la vie active — les rentiers — ont vu leurs ressources réelles diminuer progressivement par suite des dévaluations monétaires et de la hausse ininterrompue du prix de la vie. Cette évolution économique a réduit à la misère, ou tout au moins à une gêne extrême, une partie de la classe moyenne, tous les « petits rentiers » qui sont légion en France.

L'évolution démographique enfin est venue aggraver cet état de chose. On constate, en effet, d'une part une augmentation de la longévité de la vie humaine, d'où une augmentation du nombre des vieillards par rapport aux jeunes, d'autre part une restriction de la natalité par suite principalement de la crise et de l'arrivée à l'âge adulte des générations creuses de la guerre,

(1) Cf. *supra*, p. 28 et 29.

d'où une diminution du pourcentage des jeunes par rapport aux vieillards. Ainsi l'assistance familiale est-elle de plus en plus précaire et la charge totale des lois d'assistance de plus en plus lourde à l'ensemble de la population active.

Personne ne discute plus sur l'urgence et la nécessité de porter remède à cette situation.

En revanche, des controverses s'élèvent quant à la nature et à l'étendue des mesures à prendre.

Pour saisir la position du problème, il convient d'examiner la situation de l'ensemble de la population française au-dessus de 60 ans par rapport aux diverses lois de retraite vieillesse actuellement en vigueur.

En rapprochant les chiffres donnés ci-dessus (1) avec le montant global de la population âgée de plus de 60 ans, tel qu'il ressort du recensement 1931, on peut répartir cette fraction de la population en cinq catégories.

Sur un total de 5.800.000 intéressés on compte :

1) Retraités de l'Etat ou bénéficiaires de régimes analogues (cheminots, etc...)	1.050.000
2) Assurés sociaux et R. O. P. retraités	500.000
3) Assurés alsaciens	80.000
4) Salariés exclus des A. S.	800.000
5) Travailleurs indépendants ou autres personnes	3.370.000

Il faut également répartir sur l'ensemble de ces cinq catégories les 900.000 retraites servies par la Caisse Nationale des Retraites dont le montant moyen, comme nous l'avons vu, est d'ailleurs peu élevé.

Les catégories 1 et 3 bénéficient de systèmes de retraite fonctionnant depuis longtemps et les pensions qui leur sont servies peuvent être considérées, du point de vue qui nous intéresse, comme normales.

(1) Cf. supra, Titre I, Chap. II, III et IV.

Restent donc susceptibles de bénéficier éventuellement de mesures de secours :

- 1° Les assurés sociaux transitoires et R. O. P.
- 2° Les exclus des Assurances Sociales.
- 3° Les travailleurs indépendants et autres personnes.

1°) Les assurés sociaux transitoires :

Les minima de pension qui leur sont garantis ne leur assureront pas, avant longtemps, les ressources nécessaires puisque les cotisations versées à leur compte individuel ne sont pas assez importantes et que, d'autre part, l'effort de la solidarité représenté par les versements du fonds de majoration, bien que substantiel, est insuffisant dans les circonstances présentes.

2°) Les salariés pratiquement exclus des Assurances Sociales :

Ce sont tous les salariés qui avaient plus de soixante ans au 1^{er} juillet 1930 ; ils en ont aujourd'hui 69 au moins.

La loi leur avait ouvert une assurance facultative leur donnant droit à une retraite de 500 francs après cinq ans de versements. Très peu ont demandé à bénéficier de la disposition. Ceux qui en profitent reçoivent évidemment une aide insuffisante.

3°) Les travailleurs indépendants : cultivateurs, commerçants, chefs d'entreprise, etc... Ils ne bénéficient d'aucun système d'assurance vieillesse organisé hors ceux relevant de la prévoyance libre (assurance privée, caisse nationale des retraites, etc...).

Si l'on cesse de considérer le problème sous son seul aspect actuel et si on le déplace dans l'avenir, on est amené à constater que les indigents provenant des assurés sociaux (1° et 2°) seront de moins en moins nombreux par suite de l'augmentation progressive des pensions-vieillesse attribuées aux promotions d'assurés parvenant à l'âge de 60 ans.

Par contre, il est absolument impossible de faire une prévision semblable pour les travailleurs indépendants. Rien ne permet d'espérer que ceux d'entre eux qui atteindront l'âge de 60 ans, dans dix ans par exemple, se trouveront dans une situation plus favorable que celle existant actuellement. Rien ne permet d'espérer qu'ils pourront, mieux qu'aujourd'hui, subvenir à leurs besoins par l'épargne ou la prolongation de leur activité professionnelle.

Une solution complète du problème des vieux travailleurs doit donc considérer non seulement le présent mais l'avenir et on est ainsi conduit à envisager l'éventualité d'étendre le champ de l'assurance et ceci en vue d'éliminer progressivement, autant qu'il est possible, les risques susceptibles de mettre à la charge de l'Etat les personnes non encore assurées obligatoirement.

Pour chiffrer l'aspect pratique du problème, il faut déterminer, d'une part la fraction de la population active soumise à un régime de retraite vieillesse, d'autre part la fraction restant en dehors de toute législation.

Sur la base du recensement de 1931, on arrive aux chiffres suivants :

Population active totale : 21.611.000.

Fraction de la population active bénéficiant de retraites vieillesse :

Fonctionnaires (Etat, départements, communes)	950.000
Mineurs, inscrits, cheminots et régimes spéciaux de retraite..	950.000
Salariés du commerce, de l'industrie, des professions libérales et services domestiques, assujettis aux assurances sociales :	
Anciens départements	7.600.000
Alsace-Lorraine	425.000
Salariés agricoles assujettis aux assurances sociales	2.130.000
	12.055.000

Restent en dehors de toute législation :

Salariés gagnant plus de 30.000 frs	131.000	
Patrons et travailleurs indépendants non agricoles.	2.500.000	
Patrons et travailleurs indépendants agricoles....	6.500.000	
Militaires	425.000	
		9.556.000
		21.611.000

Si donc, on veut tenter de résoudre le problème dans l'avenir, c'est l'aménagement d'un système d'assurance devant englober près de 9 millions de patrons et travailleurs indépendants agricoles et non agricoles — soit près de la moitié de la population active — qui doit être étudié.

*
* *

Remarquons que d'un point de vue strictement social, sans tenir compte des conséquences financières des mesures à prendre, une solution simple et complète apparaît dès l'abord : celle consistant en une refonte totale de la loi d'assistance ; et, quelle que soit du reste la réforme adoptée par le Parlement, elle ne sera jamais entièrement satisfaisante si elle ne comporte pas une réforme de la loi de 1905.

En effet, en supposant l'assurance obligatoire étendue à la totalité de la population résidant en France, il y aura toujours des personnes qui ne rempliront pas une ou plusieurs des conditions imposées pour avoir droit aux prestations et qui seront ainsi purement et simplement à la charge de la collectivité. Ainsi même parmi les pensions servies par l'Etat, pensions dont le niveau moyen est relativement élevé (1), il y en a beaucoup — les pensions de reversion, par exemple — qui sont infimes, s'élevant à peine à quelques centaines de francs.

Or la loi du 14 juillet 1905 est aujourd'hui nettement insuffisante : l'âge d'admission — 70 ans — est trop avancé, l'allocation

(1) Cf. *supra*, p. 37.

tion — 100 francs par mois — ne correspond plus au prix de la vie, les formalités d'admission sont estimées bien sévères.

Ceci posé, examinons dans quelles mesures des réformes fragmentaires seraient susceptibles d'améliorer actuellement le sort des vieux travailleurs.

1°) Salariés exclus des assurances sociales en raison de l'âge.

Leur sort pourrait être amélioré, soit dans le cadre de l'assistance par une réforme de la loi de 1905, soit dans le cadre de l'assurance, par un effort de solidarité des assurés sociaux.

2°) Les assurés transitoires.

Le problème se pose pour eux en termes analogues, leurs retraites devant être, nous l'avons vu, longtemps encore insuffisantes.

3°) Les travailleurs indépendants :

Cette catégorie est très hétérogène : elle comprend des travailleurs manuels et intellectuels dont les revenus sont extrêmement variables. Convient-il de les faire bénéficier, pour le moment, d'une amélioration de la loi d'assistance ou de les intégrer tous immédiatement dans un système d'assurance comportant un régime transitoire très libéral ?

On peut semble-t-il choisir aujourd'hui entre ces différentes solutions en s'appuyant à la fois sur des considérations de principe et sur des considérations de fait.

Les solutions dans le cadre de l'assistance doivent être évitées dans la mesure du possible et faire place à des solutions dans le cadre de l'assurance.

On a déjà examiné les motifs d'ordre moral et social qui dictaient ce choix (1).

Signalons en outre qu'une solution d'assistance n'aurait surtout pas l'avantage de résoudre d'une façon satisfaisante le problème dans l'avenir. Elle entraînerait d'autre part des dépenses

(1) Cf. *supra*, « Notions préliminaires ».

considérables ; or, il doit être posé en principe que l'Etat ne peut apporter une aide substantielle à la réforme envisagée en raison de la situation difficile des finances publiques depuis la guerre et particulièrement depuis les récentes années.

On est donc conduit à rechercher des solutions dans le cadre de l'assurance.

Pour les salariés, le problème est en partie résolu, l'institution existe, il s'agit seulement d'améliorer le régime transitoire.

Pour les travailleurs indépendants, tout est à faire et leur assujettissement à un système obligatoire d'assurance soulève des difficultés particulières de réalisation.

Une première difficulté est la détermination du champ d'application de la loi. S'appliquera-t-elle aux travailleurs économiquement faibles ou la généralisera-t-on jusqu'aux travailleurs des professions libérales jouissant de gains ou de revenus très importants ?

Si d'autre part les cotisations et les prestations prévues sont variables avec le revenu, comment pourra-t-on déterminer celui-ci ? On connaît le particularisme de nos paysans : l'impôt sur les bénéfices agricoles a dû être basé sur le système assez primitif du forfait.

Une nouvelle difficulté apparaît à propos de la perception des cotisations, en l'absence de tout salaire la perception par voie de stoppage à la source (c'est-à-dire du précompte) devient impossible. Comment dès lors assurer le caractère obligatoire de l'assurance ? Enfin, autre conséquence de l'absence de salaire : aucune contribution nationale ne vient s'ajouter à l'effort propre de l'assuré. La retraite ne peut donc pas être très élevée. Inconvénient d'ailleurs en partie compensé par suite du caractère familial du travail agricole, l'exploitant n'étant pas totalement

et brusquement, comme le salarié des grandes villes, privé de tout secours.

Les modalités d'application d'une telle assurance seraient donc très différentes de celle des salariés. Elles devraient, pour tenir compte de la diversité des situations des assujettis et des conditions particulières de rémunération, présenter beaucoup de souplesse. Enfin, en vue de résoudre le problème dans le présent, il serait indispensable que le législateur aménageât un régime transitoire, permettant à l'institution nouvelle de jouer immédiatement le rôle de protection sociale qui est le sien.

Si le principe de l'assurance des travailleurs indépendants est admis — et il semble qu'il ne puisse en être autrement — la retraite nationale des vieux travailleurs se ramènerait donc principalement à l'aménagement de deux régimes transitoires l'un déjà existant : celui de l'assurance sociale des salariés, l'autre à créer de toutes pièces : celui de la future assurance des travailleurs indépendants.

I. — RÉGIME TRANSITOIRE DES ASSURANCES SOCIALES DES SALARIÉS

En ce qui concerne les assurances sociales des salariés, les réformes souhaitables ne se présentent pas toutes avec les mêmes facilités de réalisation. Les conditions d'attribution à la pension minimum garantie, — point de départ, continuité et quotité des versements — peuvent certainement être rendues moins sévères sans que l'équilibre financier du système soit mis en cause.

Il n'en est pas de même de l'augmentation du taux des retraites dont le relèvement se traduirait par une augmentation proportionnelle des charges financières. En l'absence de subventions de la part de l'Etat, c'est seulement à une augmentation des cotisations ou à un effort plus grand de solidarité de la part des jeunes assurés qu'il pourrait être fait appel. Et dans cette

dernière hypothèse, la conséquence serait une diminution des réserves capitalisées, qui garantissent les futures retraites des assurés de la période normale.

Enfin, une dernière réforme — qui touche plutôt le régime normal que le régime transitoire — devrait supprimer le plafond de 30.000 qui ne se justifie plus dans les conditions actuelles de vie et qui a l'inconvénient pratique d'introduire une solution de continuité dans le versement des cotisations des salariés dont le gain varie aux environs de ce chiffre.

II. — RÉGIME TRANSITOIRE DE L'ASSURANCE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

En l'occurrence, il n'y a pas à tenir compte d'institution déjà existante et l'aménagement de ce nouveau régime transitoire pose les problèmes classiques (1) suivants : risques couverts, bénéficiaires, conditions d'ouverture du droit aux prestations, répartition des charges. Chacun est évidemment susceptible d'être résolu de différentes façons. En les examinant, on constatera que les données actuelles du problème des vieux travailleurs telles qu'elles se posent aujourd'hui en France excluent la plupart des solutions qui pourraient être envisagées et que le choix du législateur est extrêmement restreint.

A) *Risques couverts.*

L'assurance peut concerner les risques maladie, invalidité, vieillesse, décès.

Evidemment, c'est le risque vieillesse qu'il importe de couvrir immédiatement.

(1) B.I.T. 1933 : *L'assurance invalidité — vieillesse — décès obligatoire*, p. 787 et suiv.

B) *Cercle des bénéficiaires et règles d'attribution des prestations.*

Le droit aux prestations sera-t-il ouvert aux seules personnes pouvant cotiser un minimum de temps ou faut-il l'accorder également à celles qui n'ont pu et ne peuvent cotiser, c'est-à-dire aux personnes non assujettissables en raison de leur âge ?

Ici également, aucun doute, ces dernières devront bénéficier des prestations du régime transitoire puisque c'est leur situation précaire qui provoque la réforme.

On remarquera toutefois que les règles d'application seront assez délicates. L'ouverture d'un pareil droit à toute une catégorie de citoyens devra être subordonnée en effet à des conditions plus ou moins strictes.

Outre celle de nationalité, deux autres semblent nécessaires :

1°) Celle de l'exercice durant un certain délai minimum, de l'une des professions appelées à bénéficier dans l'avenir de l'assurance. L'application de cette condition entraînera, lors de l'instruction de chaque demande, des vérifications nombreuses et difficiles.

2°) Celle d'un certain degré d'indigence.

Les prestations accordées en vertu d'une assurance présentent l'avantage sur les allocations d'assistance d'être indépendantes de la situation de fortune du bénéficiaire et de n'exiger aucune enquête à ce sujet. Mais les prestations attribuées aux exclus d'une assurance bien que provenant des ressources de celle-ci présentent pour ces exclus les caractères d'une allocation d'assistance puisqu'elles sont attribuées sans contribution corrélative. Il est donc normal de subordonner leur attribution à l'existence, chez l'intéressé, d'un certain état de besoin.

C) *Montant et mode de calcul des prestations.*

Elles seront fixes ou variables selon qu'elles seront liées à la

durée de l'exercice de la profession et à l'importance des cotisations versées ou simplement qu'elles auront pour but d'assurer un minimum d'existence.

Comme c'est dans cette intention que — pour le moment du moins — la réforme serait prise, les prestations devraient donc consister en sommes fixes, au moins pour les premières générations de bénéficiaires, la situation de famille étant prise toute fois en considération.

D) *Répartition des charges.*

C'est la question la plus délicate. Elle soulève deux problèmes :

- 1° Celui de leur répartition dans la collectivité.
- 2° Celui de leur répartition dans le temps.

1) Les charges imposées par le régime transitoire incombent-elles à la collectivité des cotisants, à la collectivité nationale ou aux deux à la fois ?

S'il est admissible que les cotisants à l'assurance soient contraints à l'effort nécessaire pour garantir la marche du système en régime normal, il l'est moins de les rendre en quelque sorte responsables de l'imprévoyance des générations antérieures. En conséquence, la collectivité nationale devrait supporter — et elle seule — toute la charge additionnelle.

Mais il faut au contraire poser en principe que la réforme devra s'opérer sans le concours de l'Etat parce que la politique générale actuellement suivie interdit toute dépense budgétaire nouvelle. C'est donc aux cotisants seuls que cet effort devra être demandé, étant entendu cependant que l'Etat participerait à cet effort dans la mesure des économies par lui réalisées sur les dépenses générales d'assistance, grâce à l'application de la réforme envisagée.

2) De même une fois admis le principe de la répartition des charges sur l'ensemble des cotisants, son aménagement ne comportera, toujours en raison des circonstances, qu'un nombre restreint de solutions : il s'agira de dégager le maximum possible de ressources, en prélevant sur les seuls cotisants des contributions aussi faibles que possible. C'est tout le problème de la capitalisation et de la répartition qui se trouve ainsi posé. Son examen fera l'objet du chapitre suivant.

*
* *

Remarquons seulement que si des solutions fragmentaires peuvent être adoptées, variant suivant les diverses catégories de bénéficiaires, le choix du législateur ne pourra cependant être entièrement libre, la nature des unes conditionnant nécessairement celle des autres : l'assurance excluant dans une certaine mesure l'assistance et réciproquement.

Il serait profondément injuste par exemple d'imposer aux jeunes salariés actuels une réduction de leurs futures retraites pour augmenter celle des assurés transitoires, et de les faire en même temps participer, comme contribuables, à une mesure générale d'assistance — qui jouerait principalement au profit des seuls travailleurs indépendants — si ceux-ci n'étaient pas également appelés à fournir de leur côté un effort de solidarité analogue pour leurs générations transitoires, dans le cadre d'un organisme d'assurance propre à leur classe.

CHAPITRE II

MODES DE FINANCEMENT

(Capitalisation ou Répartition)

Ainsi toutes les solutions possibles aux problèmes en cours sont-elles dominées par une question centrale, celle du mode de financement des réformes envisagées, question qui ne détermine pas seulement la quotité des pensions à servir, mais la structure même des systèmes à prévoir.

Si l'on exclut par hypothèse — théoriquement du moins — l'assistance pure et simple aux frais de l'Etat, deux procédés opposés s'offrent à l'esprit, celui de la répartition et celui de la capitalisation.

La répartition consiste à appliquer directement le montant des cotisations de chaque exercice aux charges de cet exercice. Soit qu'on fixe d'abord le taux des cotisations à percevoir, au prorata des ressources de chaque assujetti, répartissant ensuite les recettes obtenues en retraites de montant variable, soit qu'on fixe à l'inverse le montant de la retraite faisant varier en conséquence le taux des cotisations.

Cet équilibre, au contraire, dans un système de capitalisation est réalisé sur une longue période. Les sommes prélevées sur les cotisations sont affectées à des comptes spéciaux individuels ou collectifs et investies en placements productifs d'intérêt.

Comme au début du fonctionnement d'un tel système, les

prestations versées au titre vieillesse sont peu importantes, le nombre des assurés âgés étant alors faible — par rapport à celui des plus jeunes — l'assurance fait des bénéfices qui s'accroissent eux-mêmes, par le jeu des intérêts composés, jusqu'au moment où le nombre des bénéficiaires se stabilise. Alors l'apport des actifs, ajoutés aux intérêts produits par les sommes capitalisées, équilibre exactement les charges résultant du service des rentes.

Théoriquement, l'avantage de la capitalisation sur la répartition est évident au double point de vue financier d'une part, économique et social d'autre part.

Du point de vue financier pour un taux fixe de cotisation, les rentes versées pourront être beaucoup plus fortes grâce à l'artifice de la capitalisation.

L'exemple du sou placé au temps de J. C. est classique. Une somme placée à intérêts composés est doublée en 18 ans.

Pour un groupe d'assurés déterminé, ainsi celui composé par une masse d'individus correspondant à 100.000 naissances par an, les tables de mortalité montrent qu'en France il y aurait à l'heure actuelle dans ce groupe 2.165.135 survivants âgés de 31 à 60 ans, et 851.101 survivants, de plus de 60 ans.

Or le service d'une rente de 1.000 frs à tous les retraités de plus de 60 ans représente une charge annuelle de 851.101.000 frs. En admettant que cette charge doive être couverte par les assurés âgés de 31 à 60 ans : avec le système de la répartition, chacun devrait verser une cotisation annuelle de : $851.101.000 : 2.165.135 = 393,10$; avec le système de la capitalisation, au taux de 4 %, la cotisation annuelle constante de chaque assuré serait de 149,50 seulement, soit 38 % du chiffre précédent.

D'autre part, équilibrée sur une longue période, la capitalisation permet de fixer uniformément, pour la durée de toute celle-ci, et le taux des cotisations, et le montant des rentes. On en

conçoit les avantages : le bénéficiaire connaît longtemps à l'avance la rente qu'il touchera, le cotisant, qu'il soit salarié ou employeur, sait lui-même quelle somme il doit verser annuellement et peut en tenir compte dans l'établissement de son budget familial ou de son prix de revient. Cet élément de fixité n'existe pas avec la répartition. Cotisation et prestation peuvent être mises en cause tous les ans et leur fixation est susceptible de provoquer des surenchères démagogiques, à l'occasion desquelles on sera tenté chaque fois de faire appel au budget de l'Etat.

A ces avantages d'ordre financier, s'en ajoutent d'autres d'ordre économique et social.

Dans le premier système, celui de la répartition, une fraction du pouvoir d'achat de la population active se trouve déplacée et mise à la disposition immédiate de la population âgée. Dans l'autre, ce pouvoir d'achat est mis d'abord à la disposition de l'institution de capitalisation. Il est donc vraisemblable qu'au premier cas il s'investira dans des biens de consommation immédiate, au second, dans des entreprises de production ou des travaux d'intérêt général. Le prélèvement effectué viendra donc stimuler la production — stimulant nécessaire à certains moments du cycle économique — ou permettre le développement d'une politique de larges réalisations sociales, tel que l'Allemagne d'avant-guerre en fournit un exemple (hôpitaux, sanatoria, écoles, etc...).

« L'accumulation des capitaux par l'intermédiaire de l'assurance met à la disposition de l'économie nationale des sommes formées de petites épargnes, de prélèvements souvent à peine sensibles sur des revenus ou des salaires qui, sans elle, eussent été consommés. Elle contribue ainsi à l'abaissement du loyer de l'argent, à la réduction du taux de l'intérêt, ne différant en cela des formes individualistes d'épargne que par

« une plus grande stabilité des ressources investies, par une
 « moins grande sensibilité aux caprices du marché des valeurs,
 « par une moindre tendance aux réalisations hâtives et aux in-
 « vestissements hasardeux, enfin par une orientation plus fer-
 « me, plus cohérente, mieux dirigée des placements effectués :
 « ces placements peuvent en effet être exécutés d'après un plan
 « rationnel établi à l'avance, compte tenu de l'ordre d'urgence
 « des besoins constatés et de la priorité dont ils doivent jouir
 « d'après l'utilité que leur satisfaction présente pour la collec-
 « tivité (1) ».

Tels étaient les arguments invoqués en faveur de la capitalisation, arguments presque incontestés jusqu'en 1914. On lui opposait bien les risques que comportait la gestion de sommes considérables, les difficultés de leur trouver des placements présentant des conditions sérieuses de sécurité, de rentabilité et de liquidité relative, la tentation pour l'Etat de se les approprier. Mais, en fait, le principe de la capitalisation était admis par tous.

La guerre et ses conséquences économiques et financières sont venues tout remettre en question.

On sait que si l'on a pu depuis continuer à servir les retraites nominales promises c'est uniquement grâce à l'artifice de dévaluations monétaires successives.

Dans tous les pays, les retraités, tout en disposant de sommes toujours égales, ont vu leur pouvoir d'achat s'amenuiser progressivement.

L'exemple français est typique. L'unité monétaire a subi des dévaluations successives schématisées dans le tableau suivant :

(1) *Revue internationale du Travail* (Mars 1938). Article de M. Cyrille Dechamp : « *L'investissement des fonds d'assurance sociale obligatoire* ».

	Teneur en or fin du franc (900/1000)	Valeur par rapport au franc de 1914	Indice pondéré des prix de détail de 34 articles de ménage à Paris
1914	3 gr. 225		100
fin 1928	0 gr. 655	20 %	611
» 1936	0 gr. 4943	15 %	550
» 1937	0 gr. 43	13 %	676
» 1938	0 gr. 275	8,5 %	754
Janvier 1939			761

Ainsi les retraites servies aux premiers assurés du régime transitoire, déjà insuffisantes en 1935 (600 frs), ont-elles encore perdu, depuis, 40 % environ de leur valeur réelle.

En de telles circonstances, on comprend la réaction des assurés réclamant à l'Etat la péréquation de leur pension. Si, en effet, celui-ci a contraint ses ressortissants à s'intégrer dans un système collectif d'assurance pour ne pas être un jour obligé de les assister, il doit, semble-t-il, leur garantir, en revanche, la sécurité monétaire dans le temps. L'objection même faite au crédientiers, qu'ils auraient subi un préjudice égal s'ils avaient conservé par devers eux le montant de leurs cotisations, n'est pas concluante, car ceux-ci auraient pu, de leur côté, convertir ces sommes en valeurs réelles ou en satisfactions immédiates.

Le risque monétaire constitue ainsi le plus fort argument dont se prévalent aujourd'hui les partisans de la répartition. Avec celle-ci, les retraités n'ont plus à craindre la baisse éventuelle des pouvoirs d'achat de leurs pensions. Le montant de ces pensions, représentant un pourcentage fixe de l'ensemble des salaires, suivra les fluctuations de ces derniers qui varient eux-mêmes approximativement en fonction des prix (1).

(1) La loi du 14 avril 1924 sur les pensions civiles et militaires avait prévu la création avant le 1^{er} janvier 1928 d'une Caisse des Pensions fonctionnant selon le système de la capitalisation. Cette création a été ajournée. C'est le système de la répartition qui continue à fonctionner sous réserve d'une forte participation versée par le Trésor pour les retraites servies par l'Etat à ses anciens fonctionnaires.

En faveur de la répartition, on fait valoir accessoirement que le système permet d'attribuer dès l'abord aux vieux travailleurs la totalité de la retraite prévue et permet ainsi aux jeunes d'apprécier concrètement les avantages qu'ils retireront eux-mêmes, plus tard, du sacrifice qu'on leur impose actuellement : répartition ou capitalisation ne représentant généralement pour eux que des procédés de pure technique dont les subtilités leur échappent.

A ceux faisant valoir que le système de la répartition aboutit, au nom de la prévoyance sociale, à l'imprévoyance puisqu'à des engagements certains, il n'offre pour contre-partie que des recettes aléatoires, on peut répondre que le caractère obligatoire de l'assurance donne à l'institution la garantie du renouvellement régulier de ses effectifs, donc de ses recettes. A la solidarité dans l'espace propre à la capitalisation, s'ajoute ainsi, avec la répartition, une solidarité dans le temps : la génération qui produit subvenant aux besoins de la génération éliminée par l'âge, de la vie active.

Avant de conclure, il convient, semble-t-il, d'examiner un cas concret particulièrement instructif.

L'Allemagne possédant en matière d'assurances sociales une expérience déjà longue, puisqu'un système complet d'assurance y fut adopté en 1891, a successivement appliqué les deux régimes et, finalement, est revenue à un système axé sur la capitalisation.

Les différentes phases de cette évolution examinées ci-dessous (1) concernent l'assurance invalidité, vieillesse, décès, obligatoire pour les ouvriers (2).

Depuis 1891 cette assurance fonctionnait sous le régime finan-

(1) *Revue internationale du travail* (Numéro de Mars et Avril 1935).

(2) Il existe également en Allemagne une assurance obligatoire analogue concernant les employés : son développement a été parallèle.

cier de la capitalisation collective. La guerre et la faillite complète du mark en 1921-1923, réduisirent à néant les réserves de l'institution. Elles se montaient à 2.105 millions de marks en 1913, normalement en 1924, date prévue pour le plein fonctionnement du système, elles auraient dû atteindre 4 milliards ; en réalité, elles ne dépassaient pas 329 millions R. M. Aussi en 1924, la répartition fut-elle substituée à la capitalisation collective.

Le tableau ci-après reproduit, sous ce régime (celui de la répartition), pour les années 1929 à 1933, le bilan de l'institution.

Années	Recettes (en millions de R	Dépenses M.)	Excédent des recettes
1929	1.628,7	1.324,3	+ 304,4
1930	1.530	1.475,4	+ 54,6
1931	1.335,1	1.520,6	— 185,5
1932	1.103,9	1.287,9	— 184
1933	1.095	1.190	— 95

Ainsi le système se trouve en déséquilibre à partir de 1931; ce déficit apparaît d'autant plus important qu'il faut tenir compte, dans les recettes, de subventions de l'Etat égales à près de la moitié des cotisations. S'il est moindre en 1933, c'est grâce à des ordonnances dites « de crise » — très impopulaires d'ailleurs — qui ont diminué le montant des pensions et réglementé plus sévèrement l'attribution des prestations.

Le déséquilibre était évidemment imputable à la rationalisation et à la crise génératrice de chômage, qui avaient entraîné une diminution importante du montant global des salaires.

En raison de la situation de plus en plus inquiétante des organismes d'assurances sociales intervint alors la loi du 7 décembre 1933 dont l'objet fut de réaliser leur assainissement financier immédiat. Elle revint à la capitalisation collective, étendit le cercle des assurés, réduisit le montant des pensions tout en prévoyant une augmentation du taux des cotisations pour l'avenir.

La crise économique de 1930 n'avait fait cependant que de hâter l'arrivée des déficits. En effet, un premier bilan actuariel établi à la fin de 1931 et sur l'hypothèse d'une situation économique normale, même prospère (celle de 1929), laissait prévoir déjà à partir de 1933 un déficit tel que pour le combler il aurait fallu, sous le régime de répartition existant, établir ainsi le pourcentage des cotisations par rapport aux salaires : 5 en 1933 ; 6,6 en 1935 ; 8,1 en 1940 ; 10,3 en 1950 ; 12,1 en 1960 ; 14,1 en 1970 ; 15,25 en 1980. Dans l'hypothèse d'un régime de capitalisation collective ce pourcentage aurait dû seulement être porté de la fraction 5 % à laquelle il était fixé à la fraction 9,9 %.

Ce bilan de 1931 explique à lui seul les ordonnances de crise.

Le second bilan actuariel a pour date de base le 1^{er} janvier 1933.

Ses prévisions correspondent à trois séries d'hypothèses :

a) Condition économique de prospérité (chômage et salaires de 1929).

b) Condition économique de crise (chômage et salaires de 1933).

c) Condition économique améliorée (chômage de 1929, salaires de 1933).

Bien qu'il tienne compte des ordonnances de crise, il met en évidence un déficit mathématique dont la résorption exigerait de porter les cotisations aux pourcentages suivants :

1°) Sous un régime de répartition :

Hypothèses	Année 1930	Année du maximum des prestations
a)	7 %	9,5 % en 1970
b)	11 %	12 % en 1960
c)	7,5 %	10,1 % en 1970

2°) Sous un régime de capitalisation collective :

a)	6,9 %
b)	10,5 %
c)	7,7 %

Le taux d'intérêt est supposé fixé à 4 %.

Le troisième bilan actuariel prend, comme le deuxième, pour date de base, le 1^{er} janvier 1933, mais tient compte de la législation introduite le 7 décembre 1933. Il conduit encore à des déficits mathématiques, moins élevés toutefois, qui exigeraient pour disparaître les modifications suivantes aux pourcentages des cotisations.

1°) Sous un régime de répartition :

	Année 1950	Année du maximum des prestations
a)	5,1 %	7,5 % (1975)
b)	8,6 %	8,8 % (1955)
c)	6 %	7,5 % (1970)

2°) Sous un régime de capitalisation collective :

a)	5,45 %
b)	8,06 %
c)	6,09 %

D'après les derniers renseignements parus (1), le système allemand paraît maintenant stabilisé. L'équilibre a été établi sans augmentation du taux des cotisations grâce aux économies réalisées sur les fonds de l'assurance chômage, économies affectées aux assurances vieillesse par la loi du 21 décembre 1937. Il a du reste été prévu que si elles ne suffisaient pas les versements supplémentaires seraient pris en charge par l'Etat.

Enfin, dernier fait important : la loi du 21 décembre 1937 a rétabli le système de la capitalisation pour l'assurance des mineurs qui fonctionnait encore sous celui de la répartition.

*
* *

L'exemple allemand paraît probant : la capitalisation doit rester la base de tout système d'assurance. Elle seule garantit

(1) B.I.T. : Année sociale 1936-1937.

les retraites convenables sans prélèvements corrélatifs trop lourds sur le revenu national. La création de compte individuel de capitalisation permet à chaque assujetti de suivre les résultats des efforts qui lui sont imposés et d'en bénéficier. Enfin, les sommes considérables mises à la disposition des pouvoirs publics constituent un puissant moyen de financement — souvent irremplaçable — pour une politique de larges réalisations sociales. L'organisme d'assurance doit, il est vrai, apporter une grande prudence dans ses investissements, mais l'expérience des années d'après-guerre démontre que les systèmes d'assurance ont généralement surmonté, sans réduction extrême de leurs prestations réelles, les crises monétaires les plus violentes et les plus étendues.

Mais après avoir admis le principe de la capitalisation, il convient d'en limiter l'application ; lorsqu'il existe de vastes systèmes obligatoires d'assurance, les sommes qui affluent aux caisses de capitalisation se chiffrent rapidement à des dizaines de milliards. Si grande soit la confiance accordée aux gouvernements qui se succèdent, il n'est pas prudent de leur permettre de disposer de pareilles masses monétaires. La Grande-Bretagne — pays profondément réaliste — tout en adoptant le principe de la capitalisation en a limité l'application dans toute la mesure du possible, compte tenu des exigences financières.

La solution véritable — celle dont s'inspire déjà le système français de la loi de 1928 — semble consister en une combinaison de capitalisation et de répartition ; celle-ci permettant notamment d'établir un régime transitoire octroyant aux premiers bénéficiaires des pensions dont le taux est d'autant plus grand qu'est grande la part réservée à la répartition.

La proportion suivant laquelle les cotisations doivent être capitalisées ou réparties est un problème technique dépendant des circonstances de temps et de lieu. Il s'agit de réaliser un équi-

libre tel que le montant des cotisations ne soit pas trop élevé, la participation de l'Etat aussi faible que possible et les premières prestations substantielles.

Tout cela est de la compétence des actuaires.

Mais sur le choix entre les différentes solutions proposées par eux aux législateurs, la conjoncture générale exercera une influence profonde. Les périodes de prospérité, périodes de profit et de salaire croissant, constituent une prime à l'individualisme et à la capitalisation. Par contre, les phases de dépression, où les profits individuels s'amincissent jusqu'à disparaître parfois, sont marquées par des résistances collectives sous les formes diverses des cartels patronaux ou des syndicats ouvriers ; c'est l'heure de la solidarité sociale et — fatalement — l'accent sera mis sur la répartition.

Mais la réalité profonde, le substratum de toute assurance comme de toute organisation humaine : c'est le travail. Pour conserver et faire fructifier les capitaux mis en réserve, comme pour servir aux vieux travailleurs une convenable dîme, une nation doit travailler sans relâche.

CHAPITRE III

SOLUTIONS ETRANGERES

- § 1° **Grande-Bretagne**
- § 2° **Allemagne**
- § 3° **Etats-Unis**
- § 4° **Belgique**

La protection des risques sociaux n'intéresse pas la grande presse au même titre que d'autres manifestations de politique intérieure ou extérieure. Aussi le public non averti se rend peu compte du développement actuel des assurances sociales dans le monde.

Il faut consulter les ouvrages spécialisés — notamment les publications du Bureau International du Travail — pour avoir idée des efforts accomplis par les gouvernants en vue d'accroître la sécurité sociale chez leurs nationaux.

En faveur des générations éliminées de la vie active on relèvera pendant les seules années 1937-1938 l'introduction de systèmes généraux d'assurance obligatoire en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Brésil, au Japon, en Finlande, en Yougoslavie ; l'amélioration des systèmes existants en Allemagne, en Belgique, en Norvège, au Danemark, en Grande-Bretagne, en Hongrie.

On retiendra l'exemple des pays ci-après :

Grande-Bretagne (1)

La protection de la vieillesse en Grande-Bretagne est assurée par le double jeu d'un système de pensions contributives et de pensions non contributives, c'est-à-dire par une combinaison d'assurance et d'assistance.

La loi sur les pensions contributives date de 1925.

Sont assurés obligatoires tous les salariés à partir de seize ans. Cotisations et pensions sont fixes. La pension est de 10 shillings par semaine (26 £ par an) indépendante du gain de l'assuré et de la durée de la période de cotisation au-dessus du minimum exigé. Elle est attribuée à l'assuré ayant cotisé cinq années et lorsqu'il atteint 65 ans, à sa femme, à la veuve ou à l'orphelin. Dans ces derniers cas la pension n'est que de 7 shillings 6 mais elle n'est subordonnée qu'à trois années d'assurance. Les charges de ces pensions sont supportées par les assurés, les employeurs et l'Etat.

Ce dernier supporte intégralement les charges entraînées par les pensions versées aux bénéficiaires âgés de plus de 70 ans.

A cet âge, en effet, l'assuré passe dans le système des pensions non-contributives. Celui-ci a été institué en 1908. Egalement d'un montant de 10 shillings la pension est attribuée sans condition à l'ancien bénéficiaire d'une pension contributive. Quant aux autres postulants ils doivent être sujets britanniques, résider en Grand-Bretagne depuis douze ans et ne pas jouir de revenus supérieurs à une certaine limite.

La moitié de la population anglaise âgée de 65 à 70 ans, les trois quarts passés cet âge, bénéficient de ces pensions comme le montre le tableau ci-dessous.

(1) *Revue Internationale du Travail*. Janvier 1934-Juillet 1935.

Age	Chiffre total des bénéficiaires (au 31 mars 1931)	Chiffre total de la population (recensement 1931)	Pourcentage
Hommes 65-69	415.833	646.085	64,4 %
70 et plus	588.151	778.720	75,5 %
Total	1.003.984	1.424.805	70,4 %
Femmes 65-69	249.161	773.393	32,2 %
70 et plus	844.001	1.118.255	75,5 %
Total	1.093.162	1.891.648	57,8 %
Hommes et Femmes 65-69.	664.994	1.419.478	46,8 %
70 et plus	1.432.152	1.896.975	75,5 %
Total	2.097.146	3.316.453	63,2 %

Malgré le nombre élevé de bénéficiaires, le système n'est pas parfait. Un ménage ne peut pas vivre en Grande Bretagne avec une livre par semaine. Aussi comme ces pensions sont cumulables avec un salaire allant jusqu'à 52 livres, de nombreux pensionnés — 693.624 en 1931 — font-ils, en acceptant des salaires réduits, une concurrence malsaine sur le marché du travail.

Toujours, d'ailleurs, en raison de cette insuffisance 214.845 secours d'assistance de toute nature étaient distribués en 1934.

Mais, conséquence plus heureuse, on remarque une grande extension des caisses de retraites privées créées par les patrons eux-mêmes, ces institutions n'intéressant à vrai dire que les employés.

Le système financier des assurances sociales en Angleterre repose sur la capitalisation collective à prime moyenne calculée sur l'âge légal d'admission (16 ans). Le déficit initial de la première génération est supporté par l'Etat. Les réserves sont limitées, une place assez large est réservée à la répartition, les prestations courantes sont couvertes par les cotisations courantes, les déficits dûs à l'absence de capitalisation doivent être comblés par des subventions publiques pouvant atteindre jusqu'à 40 % des dépenses totales (1).

(1) R.I.T., décembre 1937, p. 795.

Le montant de ces subventions annuelles globales, qui, avec les ressources provenant des cotisations doivent couvrir le coût des pensions autres que celles payées aux personnes âgées de 70 ans et plus, a été fixée jusqu'en 1946 aux montants suivants :

1938-1939	£ 17.000.000
1939-1944	£ 18.000.000
1945-1946	£ 21.000.000

Le Gouvernement britannique vient tout récemment de se préoccuper du sort des personnes possédant des ressources restreintes et non couvertes par le régime général de l'assurance pension obligatoire.

La loi mise en application à cet effet le 3 janvier 1938 intéresse les ministres du culte, les petits commerçants, les agriculteurs, les professeurs de musique, les tailleurs et les employés de bureau gagnant plus de 250 livres par an et aussi les personnes sans emploi disposant de revenus privés restreints.

On avait compté sur 350.000 à 700.000 assurés ; en mai 1938, 281.000 personnes avaient déjà fait leur demande d'immatriculation.

Cette assurance pension comporte les dispositions principales ci-après :

Age : Limite d'admission : 40 ans (sauf la première année où cette limite est reportée à 55 ans).

Domicile : 10 ans en Grande-Bretagne avant l'admission.

Revenus : Ils doivent être inférieurs à £ 400 pour les hommes dont 200 au plus provenant d'une autre source que le travail ; pour les femmes £ 250 (dont 120).

Cotisations : variables avec l'âge, leur montant hebdomadaire varie de 1 s. 3 d. pour les hommes âgés de 21 ans à 2 s. 11 d. pour ceux âgés de 40 ans (pour les femmes les taux vont de 6 d. à 11 d.).

Pendant l'année 1938, et quel que soit l'âge, les taux ont été uniformément fixés à 1 s. 3 d. pour les hommes et 6 d. pour les femmes et ceci en vue d'attirer le plus grand nombre d'assujettissables possibles.

Taux des pensions normales : Les mêmes que ceux de l'assurance obligatoire : 26 £ par an.

L'équilibre financier de l'assurance est réalisé au moyen des contributions des assurés et des subventions de l'Etat qui prend à sa charge :

1° Le coût des avantages accordés aux assurés du régime transitoire.

2° Le coût des pensions payées à tous les bénéficiaires âgés de 70 ans et plus.

3° Les dépenses supplémentaires qui résulteraient de l'admission d'assurés du régime permanent ayant une santé moins bonne ou un nombre de personnes à leur charge plus élevé que la moyenne des assurés.

Allemagne

L'organisation financière de l'assurance sociale en Allemagne a été examinée plus haut (1).

Les ouvriers et les employés sont assujettis depuis 1893 à deux systèmes différents d'assurance-vieillesse, les ouvriers sans limites de salaires, les employés quand leur gain ne dépasse pas 7.200 RM.

L'âge d'admission à la retraite est fixé à 65 ans.

Dans les deux cas son montant se compose d'une somme fixe (84 RM pour les ouvriers, 360 RM pour les employés), d'un subside de l'Etat de 72 RM mais uniquement en ce qui concerne les ouvriers, enfin d'une partie proportionnelle aux cotisations versées. Au 31 octobre 1937 : 3.429.162 pensions (d'une moyenne mensuelle de 30,92 RM) étaient attribuées, elles entraînaient une charge de 1.156 millions RM dont 718 supportés par les Institutions d'assurance et 438 par l'Etat.

Quant aux ressources de l'assurance elles proviennent, dans

(1) Cf. *supra*, p. 75.

les deux systèmes, des assurés, des employeurs, des pouvoirs publics suivant le détail ci-après :

OUVRIERS

1°) *Cotisation des assurés et des employeurs :*

Les assurés sont répartis en classes d'après leur salaire. Les taux globaux de cotisation sont fixés à un pourcentage uniforme du salaire supérieur de chaque classe.

La cotisation est de 5 % du salaire.

2°) *Participation de l'Etat :*

Subvention du Reich de 204 millions de RM. plus 0,6 % environ des salaires (assainissement de la situation financière des risques invalidité, vieillesse, décès).

3°) *Contribution de l'assurance chômage* (assainissement de la situation financière des risques invalidité, vieillesse décès) :

18 % du total des cotisations d'où un supplément de ressources de financière des risques invalidité, vieillesse, décès :

(0,9 % du salaire supérieur de chaque classe).

EMPLOYES

1°) *Cotisation des assurés et des employeurs :*

Même répartition des assurés que pour les ouvriers.

La cotisation est de 4 % du salaire.

2°) *Participation de l'Etat :*

0,5 % environ des salaires (assainissement de la situation financière des risques invalidité, vieillesse, décès).

3°) *Contribution de l'assurance-chômage* (en vue de l'assainissement de la situation financière des risques invalidité, vieillesse, décès).

25 % du total des cotisations d'où supplément de ressources de l'ordre de 100 millions de RM.

(1 % du salaire supérieur de chaque classe).

*
**

L'Allemagne vient d'étendre aux artisans indépendants, par une loi du 21 décembre 1938 (1), l'assurance-invalidité-vieillesse-décès obligatoire déjà applicable aux employés.

Sont assujettis tous les artisans âgés de moins de 60 ans mais, contrairement aux employés, sans limite de revenu. En sont

(1) B.I.T. : *Informations sociales*, 6-2-1939.

exemptés les artisans liés à un organisme d'assurance public ou privé par un contrat dont la prime serait au moins égale aux cotisations leur incombant s'ils étaient inscrits à l'assurance des employés.

La pension servie se composera d'une somme fixe (360 marks) et d'une majoration correspondant au montant des versements reçus.

Des dispositions transitoires — assez sévères — sont prévues. Comme il est exigé 180 mois de cotisations obligatoires pour obtenir la prestation vieillesse, les assurés transitoires ont la faculté de payer jusqu'au 31 décembre 1941 pour les 168 mois compris entre le 1^{er} janvier 1924 et le 1^{er} janvier 1939 des cotisations qui, bien que facultatives, seront considérées comme obligatoires. Elles devront, toutefois, correspondre à des périodes pendant lesquelles l'artisan aura exercé une profession indépendante.

Etats-Unis (1)

Les Etats-Unis n'avaient pas connu, jusqu'à la grande crise économique de 1930, les misères sociales au même titre que les pays vieux et surpeuplés de l'Europe ou de l'Asie.

Une enquête effectuée, en 1934, faisait ressortir qu'à cette époque, pourtant située en pleine dépression, le nombre des personnes âgées incapables de subvenir à leur entretien était d'environ 3.750.000, ce qui est relativement peu pour une population totale de 122 millions d'habitants.

Quoi qu'il en soit, c'est brusquement que l'attention des pouvoirs publics a été appelée sur les différents aspects du paupérisme et les mesures adoptées présentent cette originalité d'avoir

(1) *Revue Internationale du Travail*, août 1937-décembre 1937-juin 1938.

été prises dans un seul texte et de ne pas être le résultat d'une longue évolution.

La Loi de sécurité sociale, promulguée le 14 août 1935 et dont l'application incombe à un organisme de trois personnes formant le Conseil de sécurité sociale, poursuit cinq objectifs :

1° Etablir un système fédéral d'assurances obligatoires de pensions de vieillesse en faveur des personnes employées dans l'industrie ou le commerce.

2° Encourager les Etats à établir des systèmes d'indemnités de chômage.

3° Aider les Etats à entretenir des régimes de pensions non contributives pour les vieillards, les aveugles et les mères (assistance publique).

4° Aider les Etats dans leurs œuvres sociales en faveur de la maternité et de l'enfance et en vue de la rééducation des infirmes.

5° Faire procéder à des travaux de recherches dans tous les domaines des assurances sociales.

On reliendra les mesures prises pour assurer la réalisation du premier et troisième objectif.

1°) La loi de sécurité sociale a institué l'assurance vieillesse obligatoire pour l'ensemble des salariés des professions industrielles et commerciales, sans limite de salaires. Elle a été mise en application en janvier 1937, mais le versement des pensions ne commencera qu'en 1942 et ceci en vue de permettre la constitution de réserves estimées indispensables.

La pension dépendra du montant des salaires touchés par le travailleur depuis 1937, elle sera attribuée à partir de l'âge de 65 ans. Elle variera mensuellement, entre un minimum de 10 dollars et un maximum de 85.

Salariés et employeurs versent au Trésor des taxes proportionnelles aux traitements. Les sommes ainsi recueillies sont

capitalisées mais leur produit n'est pas affecté explicitement au service des prestations. Si les recettes et les dépenses s'équilibrent pratiquement, le législateur n'a pas voulu établir un lien formel entre elles, les prélèvements sur les traitements sont considérés comme des impôts. Il s'est efforcé d'éviter de créer une sorte de solidarité de classe, jugée contraire à l'intérêt du pays, pour s'en tenir à une responsabilité collective et nationale.

Le régime transitoire est le suivant :

Les personnes âgées de plus de 60 ans au moment de l'application de la loi touchent, lorsqu'elles atteignent 65 ans, un versement global atteignant 3,5 % au total des salaires qu'elles ont reçus pour la période comprise entre le 31 décembre 1936 et l'époque où elle atteignent l'âge de 65 ans. Au 15 mars 1938, 103.000 indemnités globales d'un montant moyen de 35 dollars étaient déjà versées.

Cette assurance a eu la faveur des salariés ; on avait prévu que 26 millions de travailleurs seraient immatriculés, or, au 15 mars 1938, quatorze mois après l'entrée en vigueur de l'assurance, 38.024.767 demandes avaient été reçues, le Trésor avait encaissé à ce titre 765 millions de dollars, les intérêts s'élevaient à 2.261.000 dollars.

Le Gouvernement fédéral envisage d'étendre l'obligation de l'assurance à d'autres catégories de travailleurs.

2°) La loi de sécurité sociale a également institué l'assistance vieillesse en vue de secourir tous les citoyens trop âgés pour bénéficier du système précédent.

Il faut reconnaître cependant que cette assistance existait déjà. En 1935 trente Etats accordaient aux vieillards nécessiteux des pensions non contributives. Mais elles étaient insuffisantes, elles dépendaient des ressources locales, elles étaient facultatives ou subordonnées, pour le demandeur, à une résidence de 15 ans sur le territoire de l'Etat.

La loi du 14 août 1935 a prévu un cadre d'organisation assez large pour permettre aux Etats d'adapter la réforme aux nécessités locales. Si les directives du Gouvernement fédéral sont suivies (notamment condition d'âge : 65 ans et de résidence : 5 ans) celui-ci verse à chaque Etat une subvention équivalente à la moitié de ses dépenses au titre de l'assistance (à condition, toutefois, que la pension mensuelle ne dépasse pas 30 dollars), les Etats se procurent les ressources nécessaires au moyen de taxes spéciales.

Là encore, l'initiative du Gouvernement a été fertile en résultats. Au 1^{er} mai 1937, quarante-trois Etats avaient institué des régimes d'assistance publique approuvés en vue de l'octroi de subventions fédérales ; le nombre des vieillards bénéficiaires était passé de 245.430 à 1.323.000. La moyenne de l'allocation mensuelle de 15 dollars en 1935 s'établissait à 19,50 dollars en janvier 1938 ; compte tenu de leurs ressources, les vieillards disposent le plus souvent de 30 dollars par mois.

A noter que si le cadre régional a été maintenu pour le développement de l'assistance, c'est celui du pays tout entier qui a été adopté pour l'assurance, cela en raison évidemment de la nature tout à fait différente des deux systèmes.

Belgique (1)

La loi des assurances sociales du 14 juillet 1930 a établi en Belgique deux systèmes d'assurance-vieillesse-décès : un pour les ouvriers, un pour les employés, ils s'appliquent à tous les salariés quel que soit le montant de leur salaire.

Jusqu'au 15 décembre 1937, date de la loi qui a modifié celle de 1930, à l'assurance vieillesse des ouvriers étaient obligatoi-

(1) B.I.T. : *L'assurance invalidité vieillesse décès obligatoire*. Genève, 1933. — *Les informations sociales*, 25 janvier 1937 et 24 janvier 1938.

rement inscrits les travailleurs indépendants dont le revenu professionnel n'excédait pas 18.000 frs par an. Par travailleur indépendant il fallait entendre toute personne exécutant pour son propre compte des travaux manuels ou intellectuels et soumise de ce fait à la taxe professionnelle.

Les ressources des deux assurances proviennent des cotisations des assurés et des employeurs ainsi que des subventions des pouvoirs publics.

Les travailleurs indépendants devaient verser 1 1/2 pour cent de leur revenu au titre de la cotisation d'assurance jusqu'à concurrence d'un revenu annuel de 12.000 frs.

Bien qu'assujettis sans limite de traitement ou de salaire, les cotisations des employés sont dues jusqu'à concurrence d'une rémunération annuelle de 18.000 frs et celle des ouvriers ne dépassent jamais 25 frs par mois. L'employeur en paie la moitié.

Au point de vue risque vieillesse dans les deux systèmes les assujettis ont droit, à *l'âge de 65 ans*, à une pension, reversible pour moitié sur la tête de la veuve, pension provenant :

a) de la capitalisation à un compte individuel des cotisations.

b) d'une subvention de l'Etat augmentant de 50 % la rente acquise par la capitalisation individuelle à concurrence de 1.200 frs par an au maximum.

La gestion des deux assurances est confiée soit à des organismes distincts, soit à des organismes communs.

La loi du 14 juillet 1930 a été modifiée par la loi du 15 décembre 1937 en ce qui concerne surtout son champ d'application et son régime transitoire.

Champ d'application. — L'obligation d'assurance a cessé pour les travailleurs indépendants en raison du petit nombre d'entre eux qui étaient assujettis (5.328 en 1936 contre 9.597 en 1933).

En fait, la grande majorité effectue des versements en qualité d'assurés libres.

Régime transitoire. — En combinant les dispositions des diverses lois d'assurance vieillesse antérieures — lois des 10 décembre 1924 et du 14 juillet 1930 — ce régime paraît assez complexe.

La pension qui est servie aux assurés transitoires comprend : 1°) le revenu de leurs fonds capitalisés ; 2°) la majoration de rente de l'Etat ; 3°) une majoration gratuite.

Pour obtenir les prestations on exige des conditions de versement, de besoin et de nationalité.

A. — Conditions de versement :

1°) Bénéficiaires nés avant le 1^{er} janvier 1863 (âgés de plus de 60 ans lors de la promulgation de la loi de 1924) : pas de condition de versement.

2°) Bénéficiaires nés en 1863, 1864, 1865 : un seul versement à la Caisse des retraites leur donne droit aux prestations normales, sinon ils obtiennent des prestations réduites.

3°) Bénéficiaires nés de 1866 à 1870 : le droit aux prestations normales est subordonné aux versements légaux qui varient selon l'âge.

4°) Bénéficiaires nés de 1871 à 1907 (assurés transitoires de la loi du 14 juillet 1930) : le droit aux prestations normales est subordonné à l'inscription au compte de l'assuré pendant les 10 ans précédant l'accomplissement de la soixante-cinquième année de tous les versements légaux prévus par les lois du 10 décembre 1924 et du 14 juillet 1930.

B. — Conditions de besoin :

Les prestations du régime transitoire ne sont accordées aux bénéficiaires des catégories 1 et 2 ci-dessus que si leurs revenus sont inférieurs à 2.100 frs ou 3.200 frs selon qu'ils sont célibataires ou mariés. Une certaine partie des ressources est immu-

nisée. Ces prestations sont accordées aux catégories 3 et 4 sans conditions de besoin.

Le taux annuel de la majoration ou de la pension pour les catégories 1 et 2 va de 300 frs à 2.100 frs pour les isolés et de 320 frs à 3.200 frs pour les hommes mariés. Elles diminuent à mesure que le revenu augmente et disparaissent quand celui-ci atteint, selon les cas, 4.200 ou 6.400 frs.

Pour les catégories 3 et 4 (assurés nés de 1867 à 1907) la majoration va de 3.200 frs à 100 frs selon l'année de naissance et la situation de famille. En outre, sous réserve du maximum de 1.200 frs, l'intervention de l'Etat est portée à 60 % (assurés nés de 1880 à 1884), 75 % (assurés nés de 1875 à 1879) et 100 % (assurés nés de 1867 à 1874).

Par le jeu de toutes ces majorations les assurés transitoires mariés bénéficient d'une rente de 3.200 frs et les célibataires de 2.100 frs.

C. — Conditions de nationalité :

Les prestations sont accordées aux ressortissants belges ou à ceux des Etats garantissant aux ressortissants belges des avantages équivalents.

La totalité des dépenses du régime transitoire est à la charge de l'Etat.

La loi du 15 décembre 1937 a eu surtout pour objet d'assouplir les conditions de cotisation et a disposé, en outre, que la majoration gratuite de vieillesse serait dorénavant accordée sans enquête sur les ressources aux vieillards de 65 ans qui renonceraient ainsi que leur conjoint à tout travail lucratif.

*
* *

L'examen des législations ci-dessus, législations de pays à prédominance industrielle, à structure économique sensiblement

comparable à celle de la France, avait principalement pour but l'étude des régimes déjà existants et l'orientation des retouches que l'évolution sociale avait rendu nécessaires pendant ces dernières années.

De cet examen comparatif, il est, semble-t-il, possible de dégager les points suivants :

1°) Partout le principe de la capitalisation est adopté au moins comme base principale du système de financement.

2°) Partout l'âge d'admission à la pension est fixé à 65 ans.

3°) Partout — sauf en Allemagne les employés — les salariés sont assujettis obligatoirement à la retraite sans limite de salaire.

4°) Partout — sauf aux Etats-Unis — les pouvoirs publics participent largement aux financements des prestations vieillesse.

5°) Partout — sauf en Belgique — la tendance se fait jour à assujettir à l'assurance vieillesse les travailleurs autres que les salariés.

CHAPITRE IV

SOLUTIONS LOCALES FRANÇAISES

(Département de la Somme, Chambon-Feugerolles, Le Havre)

Sans attendre le vote par le Parlement de la retraite nationale des vieux travailleurs, plusieurs collectivités publiques l'ont ébauché ou réalisé dans le cadre départemental ou communal.

A sa session de novembre 1938, le Conseil Général de la Somme a désigné une Commission spéciale pour établir un projet à cet effet. Il a voté en même temps un projet propre à développer la nuptialité en permettant aux jeunes ménages, de préférence à ceux des communes rurales, d'obtenir des prêts pouvant atteindre 50.000 frs et ceci afin de faciliter leur établissement.

Le Conseil municipal de Chambon-Feugerolles a créé, à dater du 1^{er} août 1938, une allocation de 1.500 frs par an en faveur des vieux travailleurs âgés d'au moins 60 ans et habitant la commune depuis plus de 5 ans. Sept à huit cents personnes, sur une population de 15.000 habitants, bénéficient de la retraite et la dépense évaluée à 500.000 frs par an représente environ le huitième du budget de la commune.

Enfin la municipalité du Havre a réalisé la réforme, elle aussi, depuis le 1^{er} août 1938.

Une indemnité de 3.000 frs par ménage, de 2.000 frs pour les

veufs ou célibataires, est allouée à toute personne justifiant d'une résidence de trois années au Havre et âgée de plus de 60 ans. L'allocation de la loi de 1905 est déduite intégralement. Les ressources modestes peuvent se cumuler avec l'indemnité en totalité jusqu'à 1.000 frs, pour la moitié entre 1.000 et 2.000 frs. La retraite du combattant n'est retenue que pour un sixième. Enfin les chômeurs inscrits âgés de plus de 60 ans en sont exclus, le secours de chômage étant au Havre de 7 frs par jour.

Au 1^{er} janvier 1939 le nombre des bénéficiaires s'élevait à 2.528 sur une population totale de 162.000 habitants. Il se répartissait suivant les catégories ci-dessous :

Bénéficiaires n'ayant aucune ressource	114
Retraités ayant petit avoir non déductible	197
Retraités bénéficiaires de l'assistance aux vieillards admis pour complément	642
Retraités recevant des secours de leurs enfants, admis pour complément	1.029
Retraités travaillant régulièrement mais admis pour complément dans une mesure très large, le produit du travail étant compté pour un tiers	257
Retraités possédant petites propriétés jusqu'à 2.000 frs de revenus	47
Retraités titulaires de faible pension	242

Les classements font ressortir :

81/100 des femmes veuves ou célibataires.

9/100 d'hommes veufs ou célibataires.

10/100 de ménages.

95/100 de personnes admises à la retraite jouissaient déjà de secours plus ou moins importants.

5/100 étaient sans aucune ressource.

Selon leur âge, les bénéficiaires se répartissent ainsi qu'il suit :

31/100 de 60 à 65 ans.

26/100 de 65 à 70 ans.

18/100 de 70 à 75 ans.

17/100 de 75 à 80 ans.

8/100 au-dessus de 80 ans.

L'ensemble des bénéficiaires doit disposer d'un montant total de 7.300.000 frs, le montant des rentes déjà allouées s'élevant dans leur ensemble à 3.600.000 frs, le reste, 3.700.000 frs est pris en charge par le budget de la Ville. Il s'agit donc d'une mesure d'assistance destinée à combler les lacunes de la loi de 1905. Il serait d'ailleurs imprudent de se référer à ces chiffres pour en déduire, même approximativement, le coût d'une réforme analogue appliquée à l'ensemble du territoire. La ville du Havre est très industrielle, beaucoup de caisses de retraites patronales et d'œuvres de bienfaisance soulagent l'effort de solidarité publique qui serait nécessaire, le cas échéant, dans d'autres localités.

TITRE TROISIÈME

Etat Parlementaire du Problème

ETAT PARLEMENTAIRE DU PROBLEME

HISTORIQUE

Le Parlement, depuis plusieurs législatures, s'est préoccupé du sort des vieux travailleurs.

Au moment du vote de la loi des A. S., le Gouvernement s'engagea à régler rapidement la situation des exclus et à améliorer la pension des assurés transitoires.

Sous la quatorzième législature on remarque les propositions de M. Durafour et de M. Charles Baron.

Sous la quinzième, à côté de plusieurs propositions de MM. de Ramel, Pétrus Faure, Valière, un projet de loi fut présenté par M. Jacquier, Ministre du Travail, accordant une allocation de 360 frs aux anciens travailleurs privés du bénéfice des assurances sociales, âgés de moins de 70 ans. La Chambre des Députés le vota dans sa séance du 28 mars 1935. Les ressources nécessaires étaient tirées des revenus du fonds spécial de la vente des timbres des assurances sociales. Les décrets-lois d'octobre 1935 ayant supprimé ces derniers, la réforme était remise en question. Le Sénat ne l'examina pas.

Les élections de mai 1936 ne pouvaient qu'accentuer le mouvement en vue d'accorder une aide aux vieux travailleurs.

Dès sa réunion, la nouvelle Chambre vota une proposition

accordant aux vieux travailleurs exclus des assurances sociales une retraite de 500 francs (1).

Par la suite une vingtaine de propositions tendant à régler cette question furent déposées soit au Sénat, soit à la Chambre des Députés.

Enfin dans un projet déposé au mois de Juin 1938, le Gouvernement fit connaître les moyens qu'il entendait faire adopter à cet effet.

On analysera successivement les deux propositions d'initiative sénatoriale, et, avec le projet du Gouvernement, les différents rapports de la Commission d'Assurance et de Prévoyance Sociales de la Chambre des Députés qui se réfèrent à onze propositions de loi ou de résolution (2).

(1) Proposition de M. Petrus Faure, votée par la Chambre des Députés le 12 août 1936.

(2) Propositions de lois de : 1° M. Pétrus Faure (Chambre N° 145) ; 2° M. Capron (Chambre N° 596) ; 3° de M. Dubosc (Chambre N° 605) ; 4° M. Delaunay (Chambre N° 2355) ; 5° M. André Marie, Chateaux et Métayer (Chambre N° 3085) ; 6° M. Wallach (Chambre N° 3145).

Propositions de résolution de :

1° M. Fié (Chambre N° 185).

2° M. Camille Dahlet (Chambre N° 180).

3° M. Chichery (Chambre N° 157).

4° M. Creyssel (Chambre N° 2500).

5° M. Elbel.

CHAPITRE PREMIER

SENAT — Proposition Henri SELLIER

Proposition PORTMANN

Proposition de M. Henri Sellier

Le projet de M. Sellier a été déposé au Sénat le 6 juillet 1937 mais sa préparation est antérieure et remonte à l'époque où son auteur était Ministre de la Santé Publique.

Il n'a pas été l'objet de discussions parlementaires mais le Conseil Supérieur de l'Assistance Publique l'a examiné dans sa session d'octobre 1936.

Ce texte tend à l'organisation de la solidarité nationale en faveur des Français que leur invalidité ou leur âge empêche de se procurer par le travail le minimum vital de ressources.

Il comporte en fait une refonte complète de la législation antérieure et principalement de la loi du 14 juillet 1905 dont il est une mise au point.

Dans ses grandes lignes il assure les ressources alimentaires indispensables à tous les Français à l'âge de 65 ans ou dès qu'ils cessent d'être soumis à l'obligation scolaire s'ils sont infirmes. Cette allocation serait fixée entre 1.500 frs et 3.000 frs par an selon les communes par une décision du Conseil Général. De cette allocation seraient déduites certaines ressources de l'intéressé en totalité ou en partie suivant leur origine.

Comme c'est le seul texte actuellement soumis au Parlement qui reste exclusivement dans le cadre de l'assistance, il est intéressant de le comparer dans ses détails avec les dispositions correspondantes les plus importantes de la loi du 14 juillet 1905.

D'après l'exposé des motifs, son auteur désire que la notion de solidarité sociale soit substituée à celle d'assistance. Cette substitution a peut-être pour conséquence de conférer aux bénéficiaires un véritable droit. Pourtant il convient de remarquer que la solidarité étant en réalité la base de l'assistance les deux notions se complètent plutôt qu'elles ne s'excluent. Quoi qu'il en soit, économiquement parlant, les pensions prévues seraient des pensions non contributives.

La proposition abaisse d'abord de 70 à 65 ans l'âge d'admission. Une des lacunes de la loi des A. S. qui laissait le vieillard sans secours à partir de 60 ans est ainsi en partie comblée.

Il est prévu que les pensions alimentaires susceptibles d'être dues aux bénéficiaires sont désormais perçues par les collectivités, et la solidarité publique devient ainsi débitrice principale de l'obligation alimentaire (1).

Le taux des allocations d'un maximum actuel de 100 frs par mois est fixé entre 125 et 250 (1.500 et 3.000 par an) chiffres variables avec l'indice de cherté de vie.

Du chiffre maximum sont déduites les ressources de l'intéressé.

Le tableau ci-dessous permet de comparer les modifications apportées.

<i>Loi du 14 juillet 1905</i>	<i>Proposition de H. Sellier</i>
Principe : déduction intégrale des ressources.	Principe : déduction intégrale des ressources.
Exception : ne sont pas déduites jusqu'à 400 fr. (ou 600 fr. en cas de charge de famille) et au-delà pour moitié :	Exception : sont déduites pour moitié :

(1) Rapport de M. de Font-Réaulx au Conseil Supérieur de l'Assistance publique.

1) Retraite du combattant.	1) Retraite du combattant.
2) Pension d'ascendant de la loi de 31 mars 1919.	2) Pension d'ascendant.
3) Produit du travail de l'intéressé.	3) Revenus de l'épargne individuelle ou collective.
4) Produit de l'épargne et notamment pension (sauf les assurances sociales).	4) Valeur locative de la maison servant exclusivement à l'habitation du bénéficiaire et le terrain attenant.
5) Revenu des biens immobiliers évalué d'après la rente qui serait obtenue en prenant pour base leur valeur vénale.	
6) Les ressources provenant de la bienfaisance privée (sans le minimum à la base).	
Maximum des ressources personnelles et de l'allocation : 3.000.	Plus de maximum.

Il ressort de ce tableau que les ressources déductibles sont augmentées, par conséquent, l'augmentation apparente de l'allocation d'assistance doit être réduite proportionnellement.

A noter que le revenu du travail est déduit dans son intégralité en vue d'engager les personnes âgées à laisser leur place à de plus jeunes.

L'article 4 abroge implicitement les dispositions de l'article 19 du décret-loi du 28 octobre 1935 qui excluait les assurés sociaux titulaires d'une pension de 600 frs du bénéfice de l'assistance aux vieillards. Ils seraient donc dorénavant admis, leur retraite étant déduite pour moitié. Néanmoins, ils continueraient à perdre — relativement aux autres citoyens recevant gratuitement les secours de la solidarité publique — le bénéfice de la moitié de la retraite qu'ils se sont constituée avec le produit des cotisations prélevées sur leurs salaires.

L'art. 6 supprime l'allocation de chômage accordée aux personnes remplissant les conditions d'âge ou d'invalidité exigées pour bénéficier de la loi.

Il n'y a rien de particulier à noter en ce qui concerne la nou-

velle organisation administrative prévue (Titre II) : l'art. 8 consacre la disparition du domicile de secours communal (mesure réalisée en 1935), l'acquisition de ce domicile, — pour les vieillards — est toutefois portée à cinq ans (au lieu d'un, décret-loi du 30 octobre 1935), le domicile acquis à 61 ans restant définitif.

Le Titre III est relatif à l'admission au bénéfice de la loi. Cette admission, sous le régime de la loi de 1905, modifié par le décret-loi du 30 octobre 1935 est décidée par une Commission cantonale comprenant le Juge de Paix, deux fonctionnaires financiers, le Conseiller général et le Maire ; l'art. II de la proposition modifie cette commission en en supprimant le Maire, — qui n'a plus que voix consultative — mais en lui adjoignant un conseiller d'arrondissement, un représentant des bureaux d'assistance, un autre des caisses d'assurances sociales. Ces adjonctions ont apparemment pour but de balancer l'influence des représentants du Ministère des finances.

Modification analogue pour la Commission départementale qui est complétée par l'adjonction d'un représentant du Préfet, d'un représentant des bureaux de bienfaisance et d'un représentant des caisses d'assurances sociales.

Enfin, la commission centrale qui juge en dernière instance les recours possibles de l'intéressé, des contribuables de la commune et du Préfet est profondément modifiée. Le Ministre de la Santé Publique en prend la présidence. Les représentants du Ministre des finances et du Conseil Supérieur des Habitations à Bon Marché en sont exclus. On y appelle en revanche des représentants du Conseil Supérieur des Assurances Sociales et des fonctionnaires des Ministères du Travail et de la Santé Publique.

De plus, la proposition de M. Sellier ne fait pas mention du caractère suspensif des recours dans les cas abusifs prévus par

le décret-loi du 30 octobre 1935 et ne prévoit pas formellement que l'assistance doive être retirée lorsque les conditions qui l'ont motivée ont cessé d'exister. Par contre, il maintient la procédure d'admission d'urgence inaugurée par l'art. 56 de la loi du 28 février 1934 et l'article 8 du décret-loi du 30 octobre 1935.

Le Titre IV est consacré à l'hospitalisation des bénéficiaires de la loi et à l'organisation des foyers pour vieillards. Il n'y a pas de modification à la loi de 1905 concernant cette hospitalisation, dans un établissement public ou privé, des vieillards qui ne peuvent être utilement assistés chez eux, la décision devant toujours être prise par la Commission Cantonale.

La section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique a toutefois appelé l'attention sur le fait qu'en raison de l'augmentation considérable du nombre des assistés hospitalisés, les établissements publics hospitaliers devraient le cas échéant être mis à même de satisfaire aux besoins nouveaux.

La déduction des ressources personnelles aux hospitalisés seraient déduites dans les mêmes conditions que celles déjà prévues par les dispositions de l'article 23, alinéa 3, de la loi de 1905 modifiée par celle de 1935. Mais, innovation sur la législation antérieure, l'article 22 de la proposition prévoit qu'une allocation égale au quart du prix de la journée pourrait être accordée aux hospitalisés par le Conseil Général ou, en ce qui concerne les assistés sans domicile de secours, par le Ministre.

Enfin, M. Sellier préconise de nouveaux modes d'interventions de l'assistance par la construction de groupes d'habitations, où pourraient être accueillis les bénéficiaires de la loi.

Il est intéressant d'étudier les incidences financières de cette proposition.

Se retranchant derrière les prérogatives constitutionnelles de la Chambre des Députés, M. Henri Sellier n'a rien prévu. Il a

traité cette question dans ses commentaires, estimant à 500 millions les dépenses provenant de l'augmentation de l'allocation et à 850 celles provenant de l'abaissement de l'âge limite, soit au total environ 1.500 millions.

Il porte en recettes 400 millions d'économie sur les allocations de chômage et 1 milliard « sur un aménagement de ressources à réaliser en liaison avec les assurances sociales ».

Pour évaluer le nombre des personnes qui sont susceptibles de tomber à la charge de l'assistance à partir de 65 ans, il suffit de calculer le pourcentage des assistés actuels par rapport à la population totale de plus de 70 ans (1).

En 1932, le nombre des vieillards assistés de plus de 70 ans était de 415.613, celui des infirmes assistés 246.165.

Le chiffre total de la population étant, entre 65 et 69 ans, de 1.574.992 et, au-dessus de 70, de 2.279.779, on en déduit que à 287.000 le nombre des nouveaux bénéficiaires, chiffre qu'il est permis de ramener à 225.000 pour tenir compte du fait que 136.031 infirmes ont de 60 à 69 ans.

En supposant, pour éviter des évaluations optimistes par sous-estimation de dépenses, que l'allocation serait fixée partout au taux maximum de 3.000 frs on arrive aux dépenses suivantes :

	<i>Millions</i>
Assistés actuels touchant l'allocation pleine : $566.000 \times 3.000 =$	1.698
Assistés admis par suite de l'abaissement de la limite d'âge et touchant l'allocation pleine $225.000 \times 3.000 =$	675
Assistés admis par suite de l'élévation du minimum des ressources indispensables (assurés sociaux, R.O.P. isolés) soit au minimum 800.000 pour lesquels le chiffre des ressources déductibles étant évalué à 800, la dépense se montera à....	1.760
	<u>4.133</u>
d'où il faut déduire les dépenses d'allocation d'assistance se montant en 1935 à.....	476
ce qui entraînerait une augmentation nette de dépenses de..	<u>3.657</u>

(1) Rapport de M. de Font-Réaulx au Conseil Supérieur de l'Assistance publique.

Seule l'économie réalisée sur les allocations de chômage serait susceptible de modifier, d'une centaine de millions, ce chiffre.

Mais la dépense n'en reste pas moins considérable et comme d'après l'art. 2 le taux de l'allocation devrait être corrigé en cas de variations dans la moyenne des indices trimestriels de cherté de vie, il serait toujours impossible d'en prévoir le montant exact pour les années à venir.

En résumé, la proposition de M. Henri Sellier abaisse l'âge de l'admission à l'assistance, augmente l'allocation et modifie l'organisation administrative de la loi de 1905 dans un sens libéral. Il est incontestable que sa réalisation améliorerait considérablement, dans le cadre des institutions existantes, le sort des vieillards dans le besoin.

Par contre, elle fait ressortir la dépense considérable entraînée par une réforme de cet ordre.

Proposition de M. Portmann (1)

(Sénat Doc. Parlem. n° 636, année 1937)

La proposition de M. Portmann tend à instituer une retraite aux Français des deux sexes, retraite qui remplacerait l'assurance vieillesse de la loi des Assurances Sociales.

Son montant — qui ne pourrait être inférieur à 3.600 frs —

(1) Lors du dépôt de cette proposition le Président du Sénat fit des réserves :

« Parmi les vingt-quatre articles qui la composent, certains contiennent inévitablement des dispositions d'ordre financier.

« On assure bien qu'elles n'entraîneraient aucune dépense supplémentaire. Mais la forme donnée à plusieurs d'entre elles... peut ne pas ménager pleinement le droit de priorité qui, en cette matière appartient constitutionnellement à la Chambre des Députés.

« Ceci ne me semble point faire obstacle à ce que la proposition soit imprimée telle quelle. Le Sénat sera, par la suite juge ». (*J. O.*, Débats parlementaires, séance du 23 décembre 1937).

serait déterminé tous les ans par décret en fonction des cotisations reçues.

En seraient les bénéficiaires les personnes ayant au moins 60 ans d'âge, ne travaillant plus, sans ressources et ayant cotisé régulièrement. En seraient totalement exclues, les personnes disposant d'un revenu annuel supérieur au quadruple du montant de la retraite. Les personnes dont le revenu annuel serait inférieur à 20 % de ce chiffre toucheraient une demi-pension.

Un ménage ne pourrait jamais avoir droit à plus d'une pension et demie, les veuves ayant droit à une demi-pension, les orphelins à un quart.

C'est la caisse générale de garantie et les services des assurances sociales qui assureraient le fonctionnement de la loi.

Seraient assujettis obligatoirement à l'ensemble des assurances sociales, tous les salariés gagnant moins de 30.000 frs et à la seule retraite nationale tous les Français tirant de leur travail leurs moyens d'existence, à condition toutefois que l'ensemble de leurs revenus n'excède pas quinze fois le montant de la retraite.

Les cotisations seraient supportées pour moitié par l'employeur et le salarié gagnant moins de 30.000 frs : pour la totalité par le salarié dans l'hypothèse inverse.

Enfin, la proposition prévoit que l'assurance serait facultative pour les étrangers et pour les Français non astreints à l'assurance obligatoire en raison du montant de leurs revenus.

Parmi les dispositions transitoires, il convient de signaler celle qui permettrait de retarder l'âge de la retraite par décret pendant cinq ans seulement, tant que l'équilibre financier du régime ne serait pas assuré.

Auraient droit à la retraite pendant cette période transitoire de cinq ans, les personnes n'ayant pas cotisé aux assurances sociales, mais remplissant les autres conditions fixées par la loi,

ainsi que les personnes admises depuis moins d'un an à l'assistance au moment de la promulgation de la loi.

Le financement de la loi serait assuré par des versements de l'Etat, l'élévation du taux de cotisation et surtout par la substitution totale de la répartition à la capitalisation.

Le nombre des bénéficiaires y est estimé à 1.845.000, la dépense à 5.425 millions ; les principales recettes prévues proviendraient de la répartition intégrale des cotisations d'assurance vieillesse (2 milliards), de l'extension de la loi à de nouveaux bénéficiaires (1 milliard 876 millions), d'économies sur les budgets d'assistance et de chômage (875 millions), de rentrées supplémentaires provenant d'une amélioration du contrôle des immatriculés (800 millions).

CHAPITRE II

CHAMBRE DES DEPUTES

Juin 1936 — Mai 1938

La Commission de Prévoyance et d'Assurances Sociales (1) se saisissant des nombreux textes d'origine parlementaire étudie dès le début de la législature le problème et expose ses premières conclusions dans les deux rapports analysés ci-après.

M. Fié dépose son premier rapport (Chambre N° 2084) le 12 mars 1937.

En voici les principales dispositions :

Bénéficiaires.

1°) Tous les Français des deux sexes à partir de 60 ans lorsqu'ils n'ont pas les ressources alimentaires indispensables.

2°) Les infirmes et les incurables, dès qu'ils ne sont plus soumis à l'obligation scolaire et si leur infirmité comporte deux tiers d'incapacité permanente.

3°) Le conjoint du bénéficiaire s'il a plus de 60 ans, ou s'il a des enfants mineurs jusqu'à 16 ou 18 ans (en cas d'études ou d'apprentissage).

4°) Les orphelins de père et de mère jusqu'à 16 ou 18 ans.

Nombre probable : 1.466.000.

(1) Dont le président est le Docteur Fié.

Taux.

Entre 2.400 et 3.600 francs pour les isolés.

Entre 3.200 et 4.800 francs pour les ménages.

1.200 francs pour les orphelins.

Le taux est fixé par le Conseil général pour chaque commune.

Les maxima et les minima sont modifiés par la loi de finances lorsque le prix de la vie a varié de 10 %.

Des maxima prévus sont déduits :

— Pour la totalité : les revenus du travail.

— Pour moitié : les ressources de l'intéressé provenant de l'épargne individuelle ou collective.

Ne sont pas déduites : la valeur locative de l'habitation et du jardin attenant et la pension alimentaire dont le recouvrement est effectué par le Trésorier payeur général pour le compte de l'Etat.

Voies et moyens.

Le rapporteur estime la dépense à 4 milliards.

Les recettes doivent provenir des budgets de l'Etat et des Départements ainsi que des Caisses d'assurances sociales.

Les principales sont les suivantes :

Economie sur les fonds de chômage	400 millions
Répartition plus large des cotisations vieillesse des A.S.	1.460 —
Economie sur la loi du 14 juillet 1905	800 —
Bonifications de l'Etat aux divers régimes de retraites déjà existants	230 —
Subvention de l'Etat	600 —
Contribution de l'Etat aux R.O.P.	140 —
Récupération des dettes alimentaires	120 —
	3.750 millions

La Commission s'était proposée de préparer une mesure de solidarité nationale, son projet répond bien à ce désir.

Les bénéficiaires comprennent, outre les infirmes et les orphe-

lins, tous les Français dont les ressources sont inférieures (en se plaçant dans les villes) à 7.200 francs pour les isolés et 9.600 francs pour les ménages.

Comme le rapporteur l'a écrit lui-même, son texte est un « amalgame » de la loi du 14 juillet 1905 et de la loi des Assurances sociales.

A la loi du 14 juillet 1905, il emprunte son organisation administrative : fixation du taux de la retraite par le Conseil Général, octroi de la pension par des Commissions cantonales avec possibilité d'appel devant des Commissions départementales et nationales, hospitalisation possible des bénéficiaires.

A la loi des Assurances Sociales, il fait surtout un appel financier, puisque 1.460 millions sont demandés aux cotisations vieillesse.

De l'examen de l'origine des ressources prévues il ressort qu'il est fait appel d'une part aux collectivités publiques, d'autre part aux salariés. Ces derniers seraient donc d'abord frappés en tant que salariés, ensuite comme contribuables.

Cette anomalie n'a certainement pas échappé au Rapporteur puisqu'il déclare que « la loi n'a qu'un caractère transitoire pour les travailleurs et les producteurs ». Dans son esprit elle devait être complétée par la réalisation d'un régime d'assurance obligatoire pour les travailleurs indépendants dont les éléments âgés profiteraient pour le moment de la loi de solidarité.

M. FIÉ avait du reste déposé une proposition dans ce sens en juillet 1936.

*
* *

Le deuxième rapport de M. FIÉ (Chambre n° 3628) est daté du 10 février 1938.

Voici ses principales dispositions :

Bénéficiaires.

Les mêmes que dans le premier rapport.

Taux.

Plus de minima.

Maxima :

Dans les communes de moins de 15.000 habitants :					ménages :	2.400 frs
»	»	»	»	»	isolés :	1.800 frs
»	»	de 15.000 à 50.000	»	»	ménages :	3.200 frs
»	»	»	»	»	isolés :	2.400 frs
»	»	de plus de 50.000	»	»	ménages :	4.800 frs
»	»	»	»	»	isolés :	2.400 frs

— Sont déduites pour moitié les ressources provenant de l'épargne individuelle.

— Ne sont pas déduites :

a) La valeur locative de l'habitation et du jardin.

b) La retraite du combattant.

c) La pension du combattant.

d) Les rentes mutualistes, R.O.P. ou des A.S.

e) La pension alimentaire récupérée directement par la collectivité.

Voies et moyens.

Dépense estimée à 3.400 millions.

Principales ressources financières :

Augmentation cotisation vieillesse des assurés sociaux..	1.000 millions
Répartition augmentée des fonds d'A.S.	1.000 —
Economie sur fonds de chômage	300 —
Subvention de l'Etat	500 —
Crédits actuels de la loi du 14 juillet 1905.....	800 —
Contribution de 1 % sur les salaires non soumis aux A.S.	100 —
Prélèvement sur les cotisations des Assurés sociaux de moins de 30 ans	250 —
3.950 millions	

Le second texte n'apporte au premier que des modifications de détail : Fixation par la loi du taux des allocations, extension des ressources non déductibles.

En ce qui concerne les recettes, on note, pour la première

fois, le projet d'augmentation des cotisations d'assurances sociales mais avec l'affirmation du maintien du système mixte : répartition capitalisation.

Dans son second rapport, M. Frié précise toutefois les intentions de la Commission qui entend :

1° Abroger la loi du 14 juillet 1905.

2° Etendre l'obligation de l'assurance à toute la population active du pays.

3° N'assister que provisoirement les vieux travailleurs et les producteurs.

Quoi qu'il en soit, la texture de la première proposition est maintenue. On est toujours en présence d'un vaste système de pensions, non contributives pour la plupart des bénéficiaires.

CHAPITRE III

CHAMBRE DES DEPUTES

Juin 1938 -- Décembre 1938

Par un arrêté du 31 août 1937 (1), le Ministre du Travail (2) avait créé une Commission (3) « chargée de l'étude et de la préparation d'un projet de loi relatif aux retraites des vieux travailleurs ». Les travaux de cette Commission furent achevés au début du mois de juin 1938 et le Gouvernement, sur le vu des conclusions de cette Commission, dépose un projet de loi le 16 juin 1938 (Chambre, 16^e Lég. N^o 4246), la veille du départ en vacances des Chambres et après plusieurs interpellations.

Ce projet répartit les bénéficiaires en trois catégories :

- 1^o Les exclus — en raison de l'âge — des assurances sociales.
- 2^o Les assurés sociaux de la période transitoire.
- 3^o Les travailleurs indépendants.

(1) J. O., du 1^{er} septembre 1937.

(2) M. André Février

(3) Composition de cette Commission : Le Secrétaire Général de la Présidence du Conseil, le Directeur de l'Hygiène et de l'Assistance, le Directeur de l'administration départementale et communale, le Directeur du Contrôle financier et des participations publiques, le Directeur du budget, le Secrétaire Général du Comité ministériel de l'économie nationale, le Directeur général du travail, le Directeur général des Assurances sociales et de la Mutualité, le Directeur des services techniques et de l'administration générale à la direction générale des Assurances sociales, l'Inspecteur des Finances chargé de la direction du contrôle général des Assurances sociales.

1°) Les exclus, en raison de l'âge, des Assurances sociales non soumis à l'impôt général sur le revenu, ont droit à une allocation viagère de 1.500 francs s'ils font la preuve qu'ils ont appartenu pendant trente ans au moins aux catégories de travailleurs visées par la législation sur les assurances sociales.

Il est précisé que cette allocation se substitue aux majorations dont les intéressés seraient éventuellement titulaires en vertu de l'ancienne législation des retraites ouvrières et paysannes ou même des Assurances sociales.

La suppression de l'allocation est prévue au cas où l'intéressé aurait dissimulé des ressources susceptibles d'entraîner son assujettissement à l'impôt général sur le revenu.

Un article majore l'allocation de 10 % pour le bénéficiaire ayant élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

Enfin la pension est stipulée incessible et insaisissable, si ce n'est au profit des établissements hospitaliers qui recevraient le bénéficiaire.

2°) Le projet modifie profondément le régime de l'assurance vieillesse.

Actuellement, comme on l'a déjà exposé, la pension servie aux assurés qui ont rempli toutes les conditions prévues se compose du revenu de la partie de leurs cotisations qui a été capitalisée à leur compte individuel et d'un complément variable versé par le Fonds de majoration. Ce complément est égal à la différence entre le minimum garanti et le revenu du compte individuel.

D'après le nouveau projet, pour chaque promotion d'assurés, le complément versé par le Fonds de majoration deviendrait fixe.

Dorénavant la pension allouée à l'assuré comprendrait donc la rente correspondant aux versements capitalisés à son compte individuel plus une majoration. Celle-ci serait de 1.500 francs

pour les pensionnés actuels, de 1.600 pour ceux qui auraient droit à pension au cours des années 1939-1941 et croîtrait par tranche de 100 francs à raison de trois promotions annuelles pour se fixer à 2.100 francs pour les assurés sociaux obligatoires qui atteindront 60 ans postérieurement au 31 décembre 1953.

Ce complément ne pourrait en aucun cas avoir pour effet de porter la pension totale au-delà des trois quarts du salaire annuel moyen servant de base au calcul des cotisations.

Bien entendu cette majoration ne serait garantie qu'aux assurés ayant effectué tous les versements prévus : c'est-à-dire 30 retenues annuelles d'un minimum de 60 francs pour les assurés âgés de moins de 30 ans au 1^{er} juillet 1930. Pour ceux qui avaient plus de 30 ans à cette date, ils devraient remplir les mêmes conditions que celles exigées suivant le régime du décret du 30 octobre 1935. En étudiant la loi, on avait constaté la rigueur de ces conditions dont la non observation privait les intéressés de toute majoration et réduisait leur pension au montant du revenu de leur compte individuel. Dans le nouveau texte il est prévu un droit à un complément proportionnel pour tous les candidats à pension qui compteraient plus de la moitié du nombre des années de versements requises pour ouvrir droit au complément intégral. Le Gouvernement reconnaît ainsi que la législation actuelle apparaît, dans de fréquents cas, par trop rigoureuse en ce qui concerne les déchéances et les forclusions opposées aux assurés auxquels il manque au cours d'une année quelques journées de cotisations pour réclamer le bénéfice du minimum de retraite garanti.

L'assurance vieillesse agricole est modifiée dans des conditions analogues.

Le projet du gouvernement prévoit — sans indiquer les bases de son calcul — que la dépense de la réforme en annuité moyenne se chiffrerait ainsi :

Exc'us des assurances sociales.....	402 millions
Pensionnés actuels des assurances sociales.....	313 —
Pensionnés futurs des assurances sociales bénéficiant du complément intégral	1.883 —
Bénéficiaires du complément proportionnel (salariés a versements irréguliers et travailleurs sortis du salariat et ayant accédé à la petite propriété ou à l'artisanat)...	198 —
Majorations pour chefs de famille nombreuse.....	96 —
	2.892 millions

D'après l'exposé des motifs « la dépense relative aux exclus et aux assurés actuels s'éteindra progressivement à une cadence assez rapide, alors que celle concernant les promotions futures ira en croissant ».

On aboutit pour les années 1939 à 1944 aux dépenses ci-après :

1939	2.426 millions
1940	2.403 —
1941	2.381 —
1942	2.374 —
1943	2.363 —
1944	2.358 —

La réforme devant être établie sans appel au budget, les recettes suivantes doivent en assurer l'équilibre :

1° Augmentation de 2 % (1 % à la charge de l'employeur, 1 % à la charge du salarié) de la double contribution aux assurances sociales, dont le montant serait intégralement réparti	1.250 millions
2° Aménagement dans la contribution actuelle des parts respectives de la capitalisation et de la répartition. Pour les assurés de moins de 30 ans, 1 % au lieu de 2 % et pour ceux de 30 ans et plus 3 au lieu de 3,60 % serait capitalisés. La différence étant répartie, recette prévue	1.250 —
3° Majoration des cotisations agricoles.....	40 —
4° Contributions patronales sur les salaires ne donnant pas lieu à précompte, 2 % ou 1 % si l'employeur a créé une caisse de retraites particulières.....	100 —
5° Intérêts du fonds de majoration (120 millions) et maintien de la subvention actuelle de l'Etat (140 millions)...	260 —
Total.....	2.900 millions

3°) L'assurance vieillesse des travailleurs indépendants fait l'objet de dispositions spéciales, ce qui marque l'intention du Gouvernement de la séparer nettement de la retraite vieillesse des assurances sociales industrielles et agricoles. Elle est rendue obligatoire pour les travailleurs indépendants considérés comme économiquement faibles, c'est-à-dire non inscrits à l'impôt général sur le revenu. La mesure doit englober tous les travailleurs indépendants de l'agriculture, de l'industrie, du commerce (transports compris) des professions libérales et artistiques de même que les techniciens qui remplissent cette condition.

La cotisation est fixée à 300 francs par an et par tête, et 360 francs par ménage, si la femme appartient à la catégorie soumise à l'assurance.

Une faible partie de cette cotisation — 50 francs ou 54 francs suivant le cas — sera capitalisée, l'autre sera répartie. A la rente provenant des sommes capitalisées, il sera ajouté à l'âge de 65 ans, pour le ménage comme pour le célibataire, un complément de 1.400 francs provenant de la répartition, ce complément serait intégralement servi aux assurés ayant effectué au moins pendant trente ans les versements prévus.

En bénéficieraient également les personnes âgées d'au moins 35 ans qui auraient effectué ces versements régulièrement jusqu'à leur soixante-cinquième anniversaire et à partir de la date de mise en vigueur de la loi.

Un complément proportionnel est prévu pour les intéressés ayant effectué au moins la moitié de ces versements.

Une majoration de 10 % de ce complément serait accordée aux bénéficiaires ayant élevé au moins trois enfants jusqu'à 16 ans.

On remarque l'analogie entre ces dispositions et les dispositions envisagées pour les assurés sociaux.

Des mesures transitoires sont prises en faveur des personnes exclues par l'âge de cette assurance.

Le droit au complément de 1.400 francs est reconnu sans condition de versement préalable aux intéressés âgés de plus de 70 ans et à ceux âgés de plus de 65 ans ayant effectué un effort minime (12 francs par an) pendant vingt cinq ans, en particulier aux vieux mutualistes. Les autres intéressés n'auraient à effectuer au maximum que quatre versements trimestriels pour obtenir l'intégralité du complément.

Le Gouvernement a voulu éviter les critiques faites à la loi de 1930 : les travailleurs exclus par l'âge de la nouvelle assurance bénéficient, d'après ce texte, des mêmes avantages que les assurés transitoires.

Mais on remarque (art. 31 § 2) que pour toutes ces catégories de bénéficiaires, il est exigé une résidence de cinq ans dans le département où ils font leur demande. Pourquoi ? Parce que l'assurance obligatoire ne serait pas appliquée dans le même temps à l'ensemble du territoire. Voulant amener l'adhésion « consciente et réfléchie » de l'ensemble des intéressés, le Gouvernement, tout en gardant son droit de décision, pourra surseoir à l'application de la mesure, quand dans un département les organismes représentant les différentes catégories de travailleurs indépendants (Chambres de Commerce, Chambres de Métiers, Chambres d'Agriculture) estimeront que leurs commettants ne sont pas encore suffisamment préparés. La loi ne deviendra générale que par une sorte de cristallisation. En attendant, pour éviter des exodes massifs de bénéficiaires quittant un département à assistance pour un département à assurance, le Gouvernement a jugé nécessaire d'exiger une condition de résidence de cinq ans.

Enfin, les bénéficiaires de la loi ne pourraient pas se prévaloir de la législation sur l'assistance aux vieillards, infirmes et

incurables. Mais pour que leur condition ne puisse pas être plus mauvaise à la suite de la réforme envisagée, ils se verraient attribuer dans les communes où le secours aux assistés est supérieur à leurs pension, allocation ou complément et, s'ils sont en droit d'être assistés, une bonification complémentaire destinée à rétablir l'équivalence. Cette bonification serait supportée par les collectivités publiques dans les conditions générales des dépenses d'assistance.

*
* *

La Commission d'Assistance et de Prévoyance Sociales étudie le projet du Gouvernement pendant l'été de 1938 et son rapport est distribué au début de la session extraordinaire (document Chambre N° 4.313, 16^e législature).

Les propositions de la Commission diffèrent du projet du Gouvernement sur les points suivants :

1° *Bénéficiaires*. — Le Gouvernement avait prévu trois catégories bien précisées de bénéficiaires : exclus, transitoires et travailleurs indépendants. La Commission entend faire œuvre de solidarité totale et appelle à bénéficier de la loi tous les Français de plus de 60 ans sous certaines conditions de revenus et aussi les infirmes et les orphelins. Le texte abroge d'ailleurs expressément la loi du 14 juillet 1905.

2° *Fixation à 60 ans de l'âge de la retraite pour tous*. — Le projet du Gouvernement fixait à 65 ans l'âge de la retraite pour les travailleurs indépendants et les exclus et à 60 ans pour les assurés sociaux.

3° *Taux unique de retraite*. — Le projet du Gouvernement fixait la retraite des exclus à 1.500 francs, celle des travailleurs indépendants à 1.400 francs ; les compléments de pensions des assurés étaient établis d'après une échelle progressive allant de 1.500 francs en 1939 à 2.100 francs en 1953. La Commission

a adopté pour les trois catégories susvisées le taux uniforme de 2.900 francs pour les célibataires, veufs et divorcés, et de 4.300 francs pour les ménages. Elle prévoit également un relèvement des pensions de 100 francs tous les trois ans.

4° *Limitation des ressources indispensables.* — Le projet de loi subordonnait la majoration de la caisse de garantie à la non-inscription au rôle de l'impôt sur le revenu. La Commission fixe le minimum des ressources indispensables à 5.800 francs pour un célibataire, veuf ou divorcé, et à 8.600 francs pour un ménage.

5° *Majorations proportionnelles.* — Tandis que le projet du Gouvernement établissait un taux fixe des compléments de pensions et des allocations aux vieux travailleurs exclus et indépendants, le projet de la Commission, s'inspirant de l'exemple belge, fait intervenir les ressources dont jouissent les intéressés dans la détermination des allocations qui leur seraient accordées au titre de la législation des vieux travailleurs.

N'entrent point en ligne de compte, dans le taux à allouer :

— les bonifications provenant des sommes versées par le bénéficiaire au titre mutualiste, retraites ouvrières et paysannes ou assuré social ;

— l'habitat du bénéficiaire et le jardin ou le champ destiné à pourvoir à son alimentation, à celle de son conjoint et de ses enfants mineurs.

Le travailleur indépendant et l'exclu des assurances sociales reçoivent une allocation dont le montant dépend des ressources dont ils disposent.

6° *Système de la répartition capitalisation.* — Le projet de loi établissait un système de répartition-capitalisation variable selon que le bénéficiaire était un salarié ou un travailleur indépendant. Il préconisait une répartition de 50 % de la fraction de cotisation assurances sociales affectée au risque vieillesse et

fixait à un sixième le versement au compte individuel du travailleur indépendant.

Le rapport de la Commission propose « une répartition de 50 % de la capitalisation ». Cette répartition consisterait en une ventilation des cotisations d'assurance-vieillesse de manière à affecter la moitié desdites cotisations aux comptes individuels et l'autre moitié au financement de la réforme.

7° *Gestion de la retraite-vieillesse par la Caisse générale de garantie.* — Le projet du Gouvernement confiait la gestion de la retraite des travailleurs indépendants à la Caisse nationale des retraites et aux Caisses d'assurances sociales. La Commission demande que seule la Caisse de garantie soit habilitée à cet effet.

EVALUATIONS FINANCIÈRES

1° *Dépenses.* — D'après le rapport, les dépenses prévisionnelles se décomposent ainsi :

Montant des pensions	8.840 millions
Majorations aux grands infirmes.....	60 —
Majorations aux bénéficiaires ayant élevé 3 enfants....	150 —
Pensions d'orphelins	150 —
Frais de gestion	100 —
Total.....	9.300 millions

La Commission soustrait de ce total un certain nombre de ressources résultant, soit de retraites, pensions ou allocations, soit de revenus personnels.

Les évaluations de la Commission se traduisent alors par des déductions de l'ordre de 3.300 millions. Les dépenses réelles seraient donc, en définitive, de 6 milliards.

2° *Recettes.* — Le rapport de la Commission contient une longue énumération des ressources nécessaires au financement de la réforme.

Ces ressources se répartissent en trois groupes principaux :

a) Ressources provenant soit des assurances sociales, soit des cotisations nouvelles des employeurs et des travailleurs indépendants, et comprenant :

— une surcotisation de 2 %, dont 1 % à la charge de l'employeur, et 1 % à la charge du salarié (1.350 millions).

— une répartition de 50 % dans la capitalisation. Il s'agit, sans doute, d'une ventilation de cotisations d'assurance-vieillesse ayant pour objet d'affecter la moitié desdites cotisations aux comptes individuels et l'autre moitié au financement de la retraite des vieux (1.350 millions).

— une cotisation de 360 francs demandée à chaque travailleur indépendant (720 francs dans le cas des ménages, 1.350 millions).

— un prélèvement supplémentaire sur la fraction de cotisation affectée aux comptes individuels pour les assurés de moins de 30 ans (50 millions).

— une majoration des cotisations agricoles provenant de la création d'une nouvelle catégorie d'assujettis, le texte du projet ne comportant aucune indication au sujet de la création de celle-ci (40 millions).

— une contribution de 6 % sur les salaires échappant aux Assurances sociales, dont 3 % à la charge du salarié et 3 % à la charge de l'employeur, avec un prélèvement de 2 % sur les 6 % pour le fonds de majoration de la Caisse de garantie (300 millions).

— intérêts du fonds de majoration de la Caisse générale de garantie (120 millions).

b) Ressources provenant des dotations budgétaires à la charge de l'Etat, des départements et des communes, et se répartissant comme suit :

— relèvement de la subvention de l'Etat à la Caisse générale de garantie de 140 à 460 millions (460 millions).

— réduction sur le budget des dépenses du Ministère du Travail (417 millions).

Ces ressources proviendraient d'une partie des crédits affectés au fonds national de chômage, aux allocations de l'Etat, aux titulaires des rentes d'assurances sociales en Alsace et Lorraine et à différents chapitres du budget.

Enfin, la Commission a estimé qu'il convenait d'affecter au financement de la retraite des vieux travailleurs les dépenses d'assistance du budget de l'Etat, des départements et des communes. C'est la conséquence de l'abrogation de la loi du 14 juillet 1905.

c) Ressources fiscales nouvelles. — Enfin, la Commission propose d'inscrire une taxe spéciale de 1 % à l'impôt sur le revenu avec progressivité frappant les assujettis à l'impôt jusqu'à concurrence de 30.000 francs (évaluation 320 millions).

CHAPITRE IV

CHAMBRE DES DEPUTES

Jain-Février 1939

Tel était l'état parlementaire de la question au début de la session de 1939.

D'une part, un projet du Gouvernement tenant compte des institutions existantes, interprétant strictement les termes « vieux travailleurs » et améliorant modestement des situations bien définies de travailleurs devenus par leur âge incapables de travailler.

D'autre part, un texte issu des travaux de la Commission de Prévoyance de la Chambre, instituant en faveur de tous les Français, à partir d'un âge donné et sous certaines conditions de revenus personnels, le droit à une retraite vieillesse.

D'une part un projet équilibré dans chacune de ses parties, en dépenses et en recettes, par 3 milliards pour les exclus et les assurés transitoires et 1 milliard pour les travailleurs indépendants.

D'autre part un texte comportant 6 milliards de recettes et de dépenses sur lesquelles la Commission des Finances n'avait pas donné son avis mais que les milieux compétents chiffrèrent à 11 milliards en dépenses et 5 en recettes.

Si l'on ajoute que l'établissement par décret, le 12 novembre 1938, d'une contribution nationale de 2 % sur les traitements et

salaires ne permettait plus l'augmentation envisagée de la double cotisation aux assurances sociales et privait ainsi les projets de ressources estimées à 1.250 millions par le Gouvernement et à 1.350 par la Commission, on peut juger des modifications qui devaient être apportées aux textes en présence et pour assurer leur équilibre financier et pour rapprocher les deux points de vue.

Aussi à la veille du débat en séance publique, le Gouvernement dans une lettre rectificative (Chambre n° 5183 du 31 janvier 1939) et la Commission dans un troisième rapport supplémentaire (Chambre n° 5171 du 31 janvier 1939) tentent-ils un effort dans ce sens.

La lettre du Gouvernement conserve dans ses grandes lignes le projet antérieur : allocation aux exclus par l'âge des assurances sociales, amélioration de la pension des assurés transitoires, institution de l'assurance obligatoire en faveur des travailleurs indépendants.

En ce qui concerne les deux premières catégories le taux de l'allocation, fixé à 1.500 frs par an dans le premier projet, est porté à 1.800 frs pour les bénéficiaires résidant à Paris ou à l'intérieur d'une zone de 25 kilomètres autour des anciennes fortifications, il est maintenu à 1.500 frs dans les autres localités. La disposition du premier projet prévoyant que le complément de la Caisse de Garantie devait augmenter de 100 frs tous les trois ans pour atteindre 2.100 au profit des pensions dont l'entrée en jouissance était postérieure au 31 décembre 1953 disparaît. Le complément est invariablement fixé pour toutes les générations d'assurés. Enfin, il est prévu un aménagement des proportions de la répartition des sommes destinées à l'assurance vieillesse ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous.

	Régime actuel		1 ^{er} projet du Gouvernement		2 ^{me} projet du Gouvernement	
	Assurés de moins de 30 ans	Assurés de plus de 30 ans	Assurés de moins de 30 ans	Assurés de plus de 30 ans	Assurés de moins de 30 ans	Assurés de plus de 30 ans
Capitalisation	2	3,60	1	3	0	1
Répartition	2	0,40	5	3	4	3
	4	4	6	6	4	4

Pour ces deux catégories les prévisions se montent à 2.350 millions en dépenses et 2.570 millions en recettes.

Enfin, le nouveau régime prévu pour la 3^e catégorie (assurance vieillesse des travailleurs indépendants) subit d'importantes modifications.

Les assujettis — toujours les mêmes — sont répartis en deux classes, d'une part, les travailleurs indépendants des professions industrielles et commerciales, d'autre part, tous les autres travailleurs indépendants c'est-à-dire les agriculteurs.

Les premiers paient une cotisation annuelle de 360 frs, les seconds de 240, portée pour les ménages respectivement à 450 et 300 frs.

L'âge de la retraite est retardé « en raison de l'incertitude des statistiques concernant les travailleurs indépendants » de 65 à 67 ans — ce qui éloigne encore ce projet de celui de la Commission qui prévoit 60 ans.

La pension viagère est fixée à 1.500 frs pour les travailleurs indépendants agricoles, à 1.800 frs pour ceux des professions industrielles et commerciales.

Il suffira aux intéressés âgés de plus de 67 ans de cotiser un an pour avoir droit à l'allocation intégrale.

Enfin, l'assurance obligatoire devient applicable immédiatement à l'ensemble de la France sans consultation des groupements corporatifs intéressés.

Le troisième rapport supplémentaire de la Commission conserve également les grandes lignes du rapport antérieur.

Le taux de l'allocation viagère est toujours fixé à 2.900 frs pour les isolés, 4.300 pour les ménages.

Mais la limite des ressources, considérées comme constituant le minimum vital est ramenée respectivement de 5.800 à 4.000 et de 8.600 à 6.000 frs.

Les ressources provenant du travail sont déduites en totalité.

Enfin, la Commission généralise l'assurance vieillesse pour tous les travailleurs indépendants. Dans le texte précédent, il s'agissait de l'appliquer aux petits propriétaires, artisans, petits industriels, etc... La nouvelle rédaction est formelle :

ARTICLE 21

Les chefs d'établissement de l'industrie et du commerce, les professions libérales, les travailleurs isolés et les cultivateurs, qu'ils soient propriétaires, métayers ou fermiers, non visés à l'article 1^{er}, paragraphe 3 du décret-loi du 30 octobre 1935 modifié par le décret du 15 juin 1938, qui sont majeurs et de nationalité française, sont assujettis à l'assurance obligatoire vieillesse, sauf s'ils justifient de leur affiliation à une caisse de retraite-vieillesse contrôlée, procurant des avantages au moins égaux à ceux de la présente loi.

D'après le rapporteur le budget de la réforme comporte 5.520 millions de recettes, 5.410 millions de dépenses et laisse une marge de 110 millions pour imprévus.

Les recettes les plus importantes proviennent de la répartition de 50 % des cotisations vieillesse des assurances sociales (1.350 millions) et de la répartition des cinq sixièmes des cotisations provenant de l'assurance obligatoire vieillesse des travailleurs indépendants (2.100 millions).

Lorsque le débat s'engage, le 2 février 1939, la Chambre se trouve donc en présence de deux textes très différents dans leur conception et leur ampleur.

Comme il est de règle c'est le projet de la Commission qui doit faire l'objet des discussions en séance publique.

Mais après les observations du Rapporteur, qui insiste sur le

fait que la France est un des rares pays où l'Etat ne prend pas une large part « dans les dépenses du risque vieillesse », le Ministre du Travail demande le renvoi de son texte à la Commission, renvoi qui est accordé de droit en vertu du règlement de la Chambre.

L'Assemblée ainsi n'a pas été mise à même de choisir entre les deux tendances.

Les jours suivants la Commission va s'efforcer de trouver un texte transactionnel en accord avec les services compétents du Ministère du Travail.

Elle fait déposer le 9 février 1939 un 4^e rapport supplémentaire (Chambre n° 5239 — 16^e législature) dans le même esprit que les précédents et dont les seules différences sont les suivantes :

1°) Le taux de l'allocation est ramené de 4.300 à 3.200 frs pour les ménages et de 2.900 à 2.200 pour les isolés. La limite des ressources reste la même 6.000 et 4.000 frs.

2°) Le droit des assurés sociaux à une pension vieillesse égale à 40 % de leur salaire est affirmé.

Pour apprécier dans quelle mesure ces deux textes résolvent les différents problèmes posés par la retraite nationale des vieux travailleurs, rappelons qu'une solution complète devrait comporter :

A. — Dans l'avenir, l'organisation de l'assurance vieillesse pour les classes non encore couvertes.

B. — Dans le présent, l'amélioration immédiate de la situation des personnes ayant dépassé 60 ans.

1°) par une augmentation des pensions des assurés transitoires ;

2°) par un effort de solidarité en faveur des exclus par l'âge des assurances sociales ;

3°) par un effort de solidarité en faveur des travailleurs indépendants âgés de plus de 60 ans.

Projet du Gouvernement

Il tend à améliorer, d'une part, le sort des retraités et exclus des assurances sociales, d'autre part, celui des travailleurs indépendants.

Retraités et exclus. — Une allocation immédiate de 1.500 frs en province, 1.800 à Paris, leur est attribuée. La dépense est évaluée à 2.530 millions, elle est couverte, à concurrence de 2.225 millions, par une augmentation importante du pourcentage affecté à la répartition dans la contribution vieillesse.

Cette disposition a soulevé immédiatement les plus vives critiques (1). Elle aboutit, en effet, à supprimer toute inscription au compte individuel pour les assurés de moins de 30 ans, et réduit cette inscription à 1 % du salaire pour les assurés de plus de 30 ans.

Les répercussions de cette mesure sur les pensions futures des assurés sociaux ressortent des tableaux suivants (2) :

(1) Protestation de la Fédération nationale des Caisses départementales d'assurances sociales. *L'Œuvre*, 5-2-39.

Article de M. Frossard : « La retraite des vieux et les assurances sociales », *La Justice*, 18-2-39.

Brochures du Comité général d'entente de la Mutualité et des Unions nationales de Caisses d'assurances sociales.

(2) Avis de la Commission des finances. Chambre des Députés, 16^e lég., n° 5332.

PENSIONS PROMISES PAR LA LOI ACTUELLE AUX ASSURÉS COTISANT
DEPUIS 1930
COMPARÉES AUX PENSIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DU GOUVERNEMENT
Assurés de province
(Pour les assurés de Paris les
chiffres de la colonne « Projet » sont à augmenter de 300 francs).

Age en 1930	18.000 francs		Sur un salaire moyen de 12.000 francs		9.000 francs	
	Loi actuelle	Projet	Loi actuelle	Projet	Loi actuelle	Projet
25 ans	6.628	3.880	4.725	3.415	3.486	2.830
30 ans	6.532	3.640	4.712	3.300	3.468	2.715
40 ans	4.132	2.680	3.112	2.525	2.268	2.180
45 ans	2.932	2.340	2.312	2.245	1.668	1.990
50 ans	1.732	2.065	1.512	2.020	1.068	1.840

PENSIONS PROMISES PAR LA LOI ACTUELLE AUX ASSURÉS COTISANT
A PARTIR DE 1939
COMPARÉES AUX PENSIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DU GOUVERNEMENT
Assurés de province
(Pour les assurés de Paris les chiffres des
rentes de la colonne « Projet » sont à augmenter de 300 francs).

Age en 1939	18.000 francs (a)		Sur un salaire moyen de 12.000 francs		9.000 francs	
	Loi actuelle	Projet	Loi actuelle	Projet	Loi actuelle	Projet
25 ans	7.200	2.780	4.800	2.350	3.600	2.140
30 ans	7.200	2.780	4.800	2.350	3.600	2.140
40 ans (b)	2.340	1.650	1.560	1.433	1.170	1.325
50 ans	914	754	609	669	457	627

(a) Rentrent dans cette catégorie tous les salariés gagnant de 18.000 à 30.000.

(b) Dans ces deux cas la loi actuelle ne prévoit pas de complément de pension parce que l'assuré n'a pas cotisé 30 ans.

On voit donc que la réduction des pensions commencera à se faire sentir pour la classe âgée de 45 à 50 ans en 1930 qui bénéficiera d'une pension à partir de 1941.

Le financement de la retraite des vieux travailleurs anciens salariés est donc demandée à tous les salariés actuels. Le sacrifice n'est pas immédiat. Il consiste en une amputation importante des retraites que le législateur leur avait promise en 1930.

Travailleurs indépendants. — Tous les travailleurs indépendants non inscrits à l'impôt général sur le revenu sont assujettis à l'assurance obligatoire vieillesse. Une cotisation annuelle de 240 frs dans l'agriculture et de 360 frs dans l'industrie leur donne droit à 67 ans à une pension de 1.500 frs dans l'agriculture et 1.800 frs dans l'industrie, sous réserve que l'intéressé ne soit pas inscrit à l'impôt général sur le revenu lors de la survenance de la retraite.

Etant donnée que l'allocation est servie immédiatement aux intéressés de plus de 67 ans, le financement repose sur la répartition intégrale des cotisations. Il ne pouvait en être autrement si l'on voulait un régime transitoire immédiatement opérant sans faire appel à l'aide de l'Etat.

Enfin, pour assurer le caractère obligatoire de la loi, le recouvrement des cotisations doit être effectué comme en matière de contributions directes.

Dans cette assurance comme dans celle des salariés, l'effort de solidarité est demandé aux assurés actuels, la répartition intégrale de leurs cotisations ne permettant pas de leur servir plus tard des retraites aussi importantes que si ces cotisations étaient capitalisées.

Toute la question est de savoir comment cette réforme serait, le cas échéant, accueillie dans les campagnes.

Le risque d'un échec provient de la comparaison que pourrait faire les assurés entre la rente qui leur serait servie et celle que la Caisse nationale de retraite pour la vieillesse leur garantirait pour un versement analogue à leur cotisation :

RENTE A CAPITAL ALIÉNÉ OBTENUE A 65 ANS A LA CAISSE NATIONALE DE
RETRAITE POUR LA VIEillesse PAR UN VERSEMENT ANNUEL DE 360 FRs

Versement annuel	Age au premier versement					
	25 ans francs	30 ans francs	35 ans francs	40 ans francs	45 ans francs	50 ans francs
360 frs	7.040	5.172	3.725	2.607	1.749	1.095

Comme de plus, les assurés ne toucheraient leur retraite que s'ils étaient dépourvus du minimum de ressources et s'ils cessaient de travailler on ne peut plus dire qu'on se trouve en face d'une véritable assurance.

Le projet du Gouvernement ne résout que partiellement les problèmes posés. Toutes les personnes ne répondant pas aux conditions d'admission sont laissées à la charge de la loi d'assistance de 1905 dont la revision n'est pas prévue.

Le Gouvernement reconnaît lui-même dans l'exposé des motifs que ce projet n'est pas à « l'abri de toute critique » et il ajoute que l'amélioration de son texte « sera poursuivie parallèlement à l'amélioration de la situation économique générale ».

Projet de la Commission

La Commission se propose de donner une solution unique à tous les problèmes qui se posent ; pour le présent, par une loi de solidarité qui comporte en fait une refonte totale de la loi de 1905, pour l'avenir par la réalisation de l'assurance obligatoire vieillesse de tous les travailleurs indépendants.

Après le 5^e rapport supplémentaire, le texte de la Commission s'établit ainsi qu'il suit :

Bénéficient d'une pension annuelle de :

2.200 frs s'ils sont célibataires.

3.200 frs s'ils sont mariés et si leur conjoint a dépassé 60 ans.

1°) Tous les retraités des assurances sociales et des R. O. P.

sans avoir à justifier de leur situation de fortune et sous la seule réserve de cesser tout travail rémunéré.

S'ils ne satisfont pas à cette dernière condition, ils reçoivent seulement la pension minima garantie par la loi actuelle des assurances sociales.

2°) Tous les exclus et anciens travailleurs indépendants dont les ressources sont inférieures à 4.000 frs s'ils sont célibataires et à 6.000 s'ils sont mariés.

Enfin l'âge de la retraite dans l'assurance obligatoire des travailleurs indépendants est fixé à 60 ans.

Cette retraite appelle les mêmes observations que celles soulevées par le projet du Gouvernement.

Du point de vue strictement social, le projet de la Commission a le mérite de résoudre tous les problèmes que pose la retraite nationale des vieux travailleurs.

Comme les ressources prévues pour les réalisations immédiates doivent provenir à la fois et d'une plus grande répartition des cotisations et de l'Etat, on peut dire qu'il est fait appel et à la solidarité de classe et à la solidarité nationale. Mais cette solidarité de classe disparaît si, comme le prévoit le projet, les minima de retraites promis par la loi de 1930 demeurent garantis pour l'avenir. En effet, le moment venu, ces engagements ne pourront être tenus que par un appel au budget de l'Etat ou — ce qui est peu probable — par une cotisation supplémentaire des assurés.

En réalité ce texte contient une contradiction : il est impossible de financer la retraite actuelle des vieux travailleurs au moyen des cotisations des assurés et de garantir à ceux-ci une retraite égale à 40 % de leur salaire.

L'avis présenté par la Commission des finances (doc. Chambre n° 5332 du 28 février 1939) sur tous ces textes est d'ailleurs formel : « dans le projet du Gouvernement, comme dans le 4^e rap-

port supplémentaire de notre collègue, qui s'inspire du précédent pour le financement, disparaissent les garanties données aux assurés quant au taux des pensions de retraite dont ils pouvaient espérer bénéficier à 60 ans ».

Le projet de la Commission qui résout le problème social de la retraite des vieux travailleurs ne donne pas une solution à la question accessoire mais capitale cependant à l'heure actuelle de son financement. ce dernier problème est remis à plus tard.

CONCLUSION

Comme on l'a vu ci-dessus, sous des mots analogues, les projets du Gouvernement et de la Commission partent de conceptions en réalité très différentes. L'un entend apporter une aide aux seuls « vieux travailleurs », l'autre à tous les « vieux », travailleurs ou non. On conçoit que les répercussions financières ne soient pas les mêmes.

Mais, en toute hypothèse, la question du financement domine tout le problème. Si l'appel à la répartition demeure toujours inévitable, on doit objectivement en mesurer les conséquences. Ce procédé entraînera fatalement dans l'avenir une réduction des retraites promises aux assurés sociaux. Et de deux choses l'une : ou bien les jeunes générations accepteront le moment venu, par esprit de solidarité, le sacrifice qui leur est aujourd'hui demandé, ou elles se retourneront vers l'Etat, pour exiger l'exécution des engagements antérieurs. Celui-ci prendra alors à sa charge — sous forme d'impôts, d'emprunts ou de manipulations monétaires — le sacrifice qu'il déclare ne pouvoir consentir aujourd'hui.

Mais ceci même ne déplacerait le problème qu'en apparence. Quoiqu'on fasse en effet, l'institution de la retraite nationale des vieux travailleurs exercera fatalement dès le présent des répercussions sur les finances publiques. Les sommes qui, le cas échéant, seront réparties ne seront plus capitalisées par la Caisse de garantie et les Caisses de capitalisation, mais reversées aussitôt dans le circuit économique et converties en biens

de consommation immédiate. Ces Caisses seront donc contraintes à réduire dans la même mesure leurs investissements à long terme au profit de l'Etat et des collectivités publiques, qui devront alors se procurer autrement — par l'impôt, l'emprunt ou les manipulations monétaires — les sommes qu'ils puisaient jusqu'ici dans les réserves capitalisées (1).

Sous quelque angle d'ailleurs que la question soit abordée, — et même lorsqu'il s'agit de travailleurs indépendants — la réforme envisagée se traduit toujours en définitive par un déplacement du pouvoir d'achat au sein du revenu national. Il n'est pas question d'examiner ici si toute charge publique nouvelle est ou non compatible avec ce revenu. La question est d'ordre technique mais plus encore politique.

Remarquons seulement que la seule condition technique inéluctable est le maintien du niveau de vie global de l'ensemble de la population, et que toute mesure politique ayant pour effet un déplacement du pouvoir d'achat à l'intérieur de celle-ci ne peut à priori être considérée comme nuisible du moment que la quantité globale des biens à répartir augmentera ou du moins n'aura pas diminué. Or cette quantité ne dépend en définitive que de la production seule. Le problème de la retraite des vieux travailleurs est donc nécessairement lié à celui de l'amélioration de l'activité économique générale.

*
* *

Remarquons également qu'il est étroitement lié à celui de l'évolution démographique. Si le pourcentage des vieillards par rapport à celui des hommes actifs continue de croître et si par suite la capacité totale de production tend à diminuer, la charge

(1) Voir ci-dessus notes pages 42 et 43.

imposée aux jeunes générations risquera de devenir intolérable.

Constatons à ce propos qu'une politique d'abaissement de l'âge de la retraite paraît en opposition avec l'évolution profonde de la population en France et même dans le monde et que toute mesure en faveur des vieillards devrait être accompagnée d'un effort en faveur de la natalité.

Vu :

Le Doyen,

Georges RIPERT.

Vu :

Le Président,

William OUALID.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie,

G. ROUSSY.

ADDENDUM

Projet voté par la Chambre des Députés le 14 mars 1939

La Chambre des Députés a voté le 14 mars 1939 un projet de loi créant, si l'on s'en rapporte au titre qui lui a été donné à la demande de la Commission (J. O. Débats C. des D. Séance du 14 mars 1939), « des allocations de solidarité en faveur des travailleurs exclus des assurances sociales, en raison de leur âge, modifiant les dispositions de la législation des assurances sociales relatives à l'assurance vieillesse et instituant une assurance obligatoire en cas de vieillesse en faveur des travailleurs indépendants ».

Ce projet comporte trois titres, le premier contient des « dispositions générales », le second aurait trait aux « Exclus des assurances sociales », le troisième concerne l' « Assurance vieillesse des travailleurs indépendants ».

TITRE PREMIER. *Dispositions générales.* — L'article 1^{er} établit le droit à une allocation pour « tous les français des deux sexes, qui ont atteint ou dépassé l'âge de soixante ans, bénéficiaires ou exclus des assurances sociales, travailleurs salariés ou indépendants ». Cette allocation serait versée par la Caisse de Garantie.

Il est impossible de définir la portée exacte de ce texte. Tout d'abord on ne voit pas s'il s'appliquerait uniquement aux intéressés ayant 60 ans et plus au moment de la mise en vigueur de la loi ou s'il concernerait également les intéressés devant atteindre 60 ans par la suite.

De plus la détermination des bénéficiaires à la date d'application de la loi varie selon que l'on se réfère au titre du projet ou aux débats parlementaires. D'après le titre du projet, les allocations de solidarité ne seraient attribuées qu'aux travailleurs exclus des assurances sociales en raison de l'âge ; mais, d'après le texte lui-même, il est évident que les travailleurs indépendants en bénéficieraient également. On peut même se demander si sa portée ne serait pas beaucoup plus générale. En effet, au moment du vote de l'article 1^{er}, le rapporteur a expliqué que la Commission n'avait pas voulu « donner une définition trop précise » estimant « qu'en dehors des « exclus » pour vieillesse, il y avait les « exclus » pour misère ». (Chambre des Députés, Séance du 3 mars 1939). Les bénéficiaires visés à cet article premier pourraient même, semble-t-il, n'être pas d'anciens travailleurs puisqu'un député (M. Etienne Pinault, Chambre, même séance) a déclaré, sans être contredit, que la Commission lui avait assuré qu'auraient droit également à ces allocations « les tuberculeux et les femmes qui, étant demeurées toute leur vie au foyer, arrivent à l'âge de soixante ans privées de ressources ».

Quoi qu'il en soit cette allocation serait de 2.200 frs par an pour les célibataires et de 3.200 frs pour les ayants-droit mariés ou cohabitants ayant dépassé tous deux soixante ans. Le bénéficiaire pourrait opter entre cette allocation, celle versée en vertu de la loi du 14 juillet 1905 ou celle attribuée par les fonds de chômage. Le taux en serait corrigé, chaque année, par la loi de finances quand le prix de la vie aurait varié de plus de 10 % (art. 2).

Elle serait attribuée sans condition de besoins aux assurés sociaux transitoires bénéficiant du minimum garanti et aux travailleurs indépendants assujettis à l'assurance instituée au titre III de la loi. Par contre, les assurés sociaux n'ayant pas droit

au minimum garanti et les travailleurs indépendants ayant dépassé soixante ans devraient — pour l'obtenir — justifier de ressources inférieures à 9.000 frs, s'il s'agit de ménages, à 6.000 frs s'il s'agit de célibataires, seule la retraite du combattant n'entretrait pas en ligne de compte dans le calcul (art. 3). Des pénalités frapperaient les postulants ayant dissimulé des ressources (art. 5). Enfin, une pension alimentaire de 1.200 frs par an est prévue « jusqu'à 16 ans ou 18 ans, en raison d'apprentissage ou d'études, à chaque orphelin de père et de mère, lorsqu'un des ascendants » aurait atteint l'âge de soixante ans (art. 6).

TITRE II. — « *Exclus des assurances sociales* ». — Le titre II ne concerne pas seulement comme on pourrait le croire les « exclus des assurances sociales ».

D'après l'article 8 seraient dorénavant assujettis à l'assurance vieillesse tous les salariés dont le gain est supérieur à 30.000 frs quand ils ne bénéficieraient pas d'un régime particulier de retraite leur accordant un avantage équivalent à celui prévu par la loi des assurances sociales.

L'article 10 maintient, en principe, les dispositions de la loi des assurances sociales en ce qui concerne le risque vieillesse (compte individuel, proportion entre la répartition et la capitalisation, retraite égale à 40 % du salaire de base). Cependant il prévoit que jusqu'au 1^{er} janvier 1945 la capitalisation pourrait ne pas dépasser 10 % de la double contribution, ceci en vue de financer par la répartition la réforme projetée. Il apporte la garantie de l'Etat à l'attribution de retraite minimum (40 % du salaire) pour les assurés normaux. Il stipule que la retraite des assurés transitoires serait constituée dorénavant par la rente du compte individuel et par un complément égal à l'allocation prévue au titre 1^{er}, complément qui serait majoré de 100 frs tous les trois ans. Enfin, l'obligation pour ceux-ci de cotiser depuis le

1^{er} juillet 1930 est supprimée. Le cas échéant, le complément serait réduit proportionnellement.

L'assurance vieillesse des salariés agricoles est modifiée d'une façon analogue (art. 14).

Ces compléments seraient versés par la Caisse de garantie qui voit s'ajouter notamment à ses ressources actuelles (art. 13) les revenus du fonds de majoration, une subvention égale aux économies réalisées sur les dépenses de chômage — le texte ne précise pas s'il faut comprendre dans ces économies celle provenant d'une amélioration de la situation économique — le montant de la répartition d'une fraction des cotisations vieillesse des salariés dont le salaire annuel est supérieur à 30.000 frs.

TITRE III. *Assurance vieillesse des travailleurs indépendants*

—Seraient assujettis obligatoirement à cette assurance tous les travailleurs non assujettis à l'assurance vieillesse de la loi des assurances sociales (art. 16).

La cotisation serait d'un montant trimestriel de 45 frs pour les célibataires, de 60 frs pour les ménages, une cotisation supplémentaire de 15 frs serait versée par les autres membres de la famille habitant et travaillant habituellement pour le compte de l'exploitation (art. 18). L'affiliation serait opérée par l'intermédiaire du service régional des assurances sociales (art. 19) et les cotisations recouvrées par les soins des comptables du Trésor, comme en matière de contributions directes (art. 20).

La retraite serait constituée par le complément prévu au titre 1^{er} du projet. Les assurés âgés de moins de 30 ans la toucheraient à condition d'avoir effectué au moins trente versements annuels, ceux âgés de plus de 30 ans à la date de la mise en vigueur de la loi devraient verser depuis cette date et jusqu'au jour où ils seraient admis à la retraite, toutes les cotisations prévues sinon leur retraite serait réduite proportionnellement. Ils

ne toucheraient rien s'ils n'avaient pas cotisé au moins pendant un nombre entier de trimestres supérieur à la moitié du délai exigé (art. 21).

L'article 22 prévoit une majoration de 10 % pour les bénéficiaires ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

L'âge de la retraite serait fixé à 60 ans (art. 24) mais à titre transitoire — et pour assurer l'équilibre financier du projet — il serait de 65 ans la première année d'application de la loi, de 64 pour la seconde et ainsi de suite.

La Caisse générale de Garantie assurerait le fonctionnement financier de cette assurance. A cet effet elle ouvrirait un compte spécial dont l'actif et le passif seraient constitués comme suit (art. 25).

Actif : 1°) cotisations des travailleurs indépendants (intégralement réparties) ; 2°) subvention de l'Etat représentant les économies réalisées sur les dépenses d'assistance ; 3°) prélèvement de 800 millions sur la loterie nationale ; 4°) produit d'une majoration — à fixer par décret — de l'impôt général sur les revenus imposables supérieurs à 30.000 frs.

Passif : 1°) allocations ; 2°) les frais administratifs résultant de l'application de la loi.

Les articles 27 à 36 fixent les conditions dans lesquelles les allocations seraient attribuées aux exclus des assurances sociales et aux travailleurs indépendants, ayant dépassé l'âge d'admission à la retraite c'est-à-dire aux bénéficiaires devant justifier certaines conditions d'indigence, pour lesquels les mesures envisagées présentent un véritable caractère d'assistance. La procédure est analogue à celle prévue par la loi du 14 juillet 1905. Les demandes devraient être adressées à des commissions cantonales. Appel de la décision (admission et quotité de l'allocation) serait possible successivement devant une commission départementale puis devant une commission nationale. En ce qui

concerne ces commissions il semble qu'il ait été tenu compte des critiques soulevées par la réforme du décret-loi du 30 octobre 1935, et que leur composition se rapproche de celle préconisée par M. Henri Sellier (1).

*
* *

Au moment du vote de l'ensemble du projet, le Ministre du Travail a déclaré que la réforme coûterait 5 milliards : 3 pour les assurés sociaux et les exclus, 2 pour les indépendants. Comme le « financement interne » n'apporterait que 4 milliards, il a fait toute réserve sur l'aide éventuelle de l'Etat. Il est évident que ce projet n'est pas équilibré et que l'introduction d'une sorte d'échelle mobile empêche toute prévision sérieuse sur les dépenses futures. Le problème du financement reste donc posé.

(1) Voir infra, p. 26 et 106.

BIBLIOGRAPHIE

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Pensions non contributives. Genève, 1933.

L'assurance invalidité vieillesse obligatoire. Genève, 1933.

Les services sociaux. Genève, 1936.

L'année sociale 1936-1937, 1937-1938.

Revue internationale du Travail.

Rapport annuel du Directeur du B.I.T.

Les informations sociales.

COMITÉ GÉNÉRAL DE LA MUTUALITÉ ET DES ASSURANCES SOCIALES

La retraite des vieux travailleurs, Paris, 1938.

COMITÉ CENTRAL DES ASSURANCES SOCIALES

Manuel pratique des assurances sociales.

TABLE DES MATIÈRES

Notions Préliminaires	5
-----------------------------	---

TITRE PREMIER

Réalisations acquises

CHAPITRE PREMIER. — Historique 13

CHAPITRE II. — Assistance 17

§ 1. Assistenza familiare 17

§ 2. Assistance privée	18
------------------------------	----

§ 3. Assistance publique : Loi du 14 juillet 1905..... 19

Secours de chômage	27
--------------------------	----

CHAPITRE III. — Prévoyance.

§ 1. Caisse Nationale des Retraites 32

§ 2. Retraite des ouvriers mineurs..... 34

§ 3. Retraites ouvrières et paysannes	35
---	----

§ 4. Régimes spéciaux 38

CHAPITRE IV. — Assurances Sociales.

§ 1. Retraites vieillesse 42

§ 2. Financement 43

§ 3. Conditions requises des retraités.....	46
---	----

§ 4. Assurance agricole	50
-------------------------------	----

§ 5. Examen critique 53

TITRE DEUXIEME

Données actuelles du Problème

CHAPITRE PREMIER. — Besoins à couvrir (en France)..... 60

CHAPITRE II. — Modes de financement (Capitalisation ou Répartition) 73

CHAPITRE III. — Solutions étrangères 85

§ 1. Grande-Bretagne	86
§ 2. Allemagne	89
§ 3. Etats-Unis	91
§ 4. Belgique	94
CHAPITRE IV. — Solutions locales françaises (Département de la Somme, Chambon-Feugerolles, Le Havre)	99

TITRE TROISIEME

Etat parlementaire du Problème

Historique	105
CHAPITRE PREMIER. — Sénat (Proposition Henri Sellier, Proposition Portmann)	107
CHAPITRE II. — Chambre des Députés (juin 1936-Mai 1938). Premier rapport et premier rapport supplémentaire de la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales	117
CHAPITRE III. — Chambre des Députés (juin 1938-décembre 1938). Premier projet du Gouvernement et Deuxième rapport supplémentaire de la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales	123
CHAPITRE IV. — Chambre des Députés (janvier-février 1939). Lettre rectificative du Gouvernement, 3 ^e , 4 ^e et 5 ^e rapports supplémentaires de la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales	135
CONCLUSION	147
Addendum. Projet voté par la Chambre des Députés le 14 mars 1939	151

